EKONOMIRÅDETS RAPPORT 2000

Assar Lindbeck m.fl.

1999

EKONOMIRÅDETS RAPPORT 2000

2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008

Politisk makt med oklart ansvar

Assar Lindbeck
Per Molander
Torsten Persson
Olof Petersson
Birgitta Swedenborg

SNS FÖRLAG

EKONOMIRÅDETS RAPPORT 2000

POLITISK MAKT MED OKLART ANSVAR

Ekonomirådets rapport 2000

Assar Lindbeck

Per Molander

Torsten Persson

Olof Petersson

Birgitta Swedenborg

SNS Förlag

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
tel: 08-507 025 00
fax: 08-507 025 25
e-post: bok.info.order@sns.se
webbsida: www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle har till syfte att främja forskning och insiktsfull debatt om viktiga samhällsfrågor. SNS vill föra ut och nyttiggöra kvalificerad samhällsvetenskaplig forskning samt tillhandahålla ett obundet forum för diskussion av aktuella politiska och samhällsekonomiska frågor för att därigenom skapa bättre underlag för beslut i privat och offentlig sektor. SNS inflytande i svensk samhällsdebatt bygger på medverkan av framstående forskare och ledande företrädare för näringsliv, förvaltning, politik och medier.

Verksamheten bedrivs genom
- tillämpad samhällsforskning genom ett nätverk av akademiska forskare i Sverige och utomlands;
- utgivning av böcker i samhällsvetenskapliga ämnen på eget förlag;
- konferenser och möten i Sverige och utomlands.

SNS grundades 1948 som en allmännyttig ideell förening och är politiskt och intressemässigt obundet. Verksamheten finansieras genom individuella medlemsavgifter, företagsabonnemang, forskningsanslag, bokförsäljning och konferensavgifter.

Assar Lindbeck, Per Molander, Torsten Persson, Olof Petersson och Birgitta Swedenborg
Politisk makt med oklart ansvar
Ekonomirådets rapport 2000
Första upplagan
Första tryckningen

Omslag och grafisk form: Lena Eklund
Tryck: Kristianstads Boktryckeri AB, Kristianstad 2000
ISBN 91-7150-783-3

Innehåll

Förord

Efter 25 år har SNS Konjunkturråd nu bytt namn till SNS Ekonomiråd. Skälet är att det gamla namnet blivit alltmer missvisande. Konjunkturrådet har sedan lång tid tillbaka ägnat mer uppmärksamhet åt långsiktiga strukturfrågor i ekonomin än åt konjunkturfrågor. Detta gäller i högsta grad även årets rapport.

Den första rapporten från SNS Ekonomiråd handlar om politikens institutioner. Ekonomins sätt att fungera har blivit alltmer beroende av politiska beslut, och många ekonomiska problem härrör numera från den politiska sektorn. Ekonomikommissionen – bättre känd som Lindbeckkommissionen – skrev i sin uppmärksammade rapport 1993 att »den svenska ekonomins kris också är politikens och institutionernas kris« och att »en lösning av problemen kräver långsiktiga institutionella reformer också inom det politiska systemet«.

I denna rapport återkommer de svenska ledamöterna av den tidigare Ekonomikommissionen med en utförligare analys av det politiska systemets funktionssätt. Temat är brister i maktfördelning, granskning och ansvarsutkrävande. Rapporten betonar att Sverige alltjämt har allvarliga ekonomiska problem och att sådana brister försämrar möjligheterna att lösa problemen. Analysen utmynnar i ett trettiotal konkreta förslag till reformer.

Ordförande i årets Ekonomiråd är professor *Assar Lindbeck*. Övriga ledamöter är tekn.dr *Per Molander*, professor *Torsten Persson*, professor *Olof Petersson* och ekon.dr *Birgitta Swedenborg*. En närmare presentation av författarna återfinns på s. 166. Som alltid står rådet gemensamt bakom analys och rekommendationer. Årets rapport är därtill en helt gemensam produkt, såtillvida att rådets ledamöter gemensamt bidragit till samtliga kapitel i rapporten.

Finansiellt stöd till rapporten har erhållits från Tore Browaldhs stiftelse. SNS vill därtill tacka de forskare som bidragit med underlagsrapporter och som vid seminarier givit sina synpunkter på olika kapitelutkast. SNS som organisation har inte tagit ställning till rapportens innehåll.

STOCKHOLM I JANUARI 2000
Hans Tson Söderström
VD i SNS

KAPITEL 1

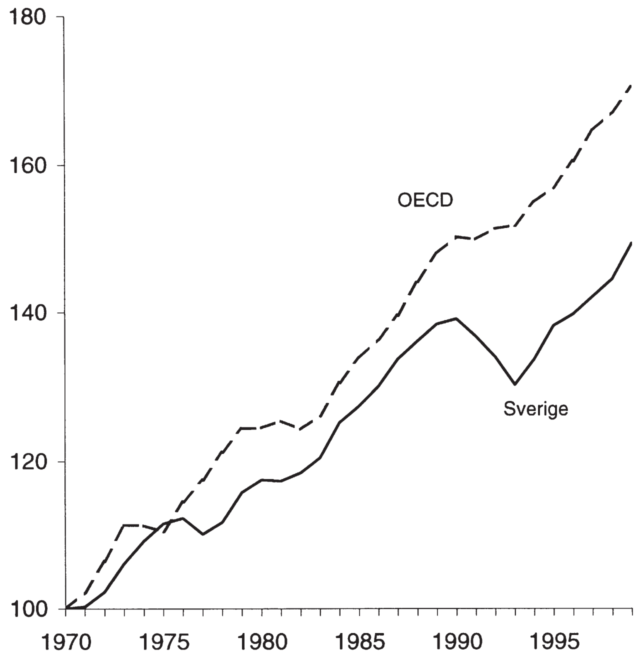
Problemen

1.1 Återhämtning

Under 1990-talets senare hälft har den svenska ekonomin glädjande nog tillfrisknat i viktiga avseenden. Ett uppenbart hälsotecken är att inflationen kommit ned under 2 procent, till nivåer som vi inte upplevt sedan en kort period på 1950-talet. Produktionen i Sverige (BNP) har dessutom successivt återhämtat sig från den djupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet. Sedan bottenåret 1993 har BNP ökat med cirka 2,8 procent per år. Det är uthålligheten i uppgången som är mest glädjande, då ökningstakten i sig inte är högre än vid 1970- och 1980-talens konjunkturuppgångar. I tillverkningsindustrin växte dock både produktionen och arbetsproduktiviteten snabbare under 1990-talet än under de två föregående decennierna. Även i den offentliga sektorn tycks produktiviteten ha utvecklats bättre under 1990-talet än tidigare. Den successiva minskningen i arbetsproduktiviteten som har uppmätts där under närmast föregående decennier tycks ha stannat av (Murray 1997). Positivt är också att sysselsättningen i samhällsekonomin som helhet har ökat med totalt cirka 140 000 personer sedan 1994 fram till slutet av 1999. Den totala arbetslösheten har sjunkit från den högsta nivån, 12,5 procent, 1993 till ungefär 8,5 procent i slutet av 1999. Om konjunkturen blir stark i ytterligare några år, finns det goda förutsättningar för att arbetslösheten skall fortsätta att falla.

De offentliga utgifternas andel av BNP, som under lågkonjunkturen i början av 1990-talet hamnade på över 70 procent, har vid 1990-talets slut återförts till ungefär samma nivå som vid högkonjunkturerna 1979–80 och 1989–90, det vill säga runt 60 procent. Den direkta offentliga resursanvändningen, offentlig konsumtion plus offentliga investeringar, har sjunkit från en högsta notering på 34 procent av BNP i början av 1980-talet till cirka 29 procent 1999, det vill säga till den nivå som rådde i mitten av 1970-talet. De stora budgetunderskotten under den djupa lågkonjunkturen har eliminerats. Statsskuldens andel av BNP faller därför i snabb takt. Att krisen i den finansiella sektorn lösts

till en lägre kostnad för skattebetalarna än många befarat har bidragit till förbättringen av statens finansiella ställning. De politiska beslutsfattarna lyckades alltså anpassa såväl de offentliga utgifternas storlek som den offentliga sektorns finansiella sparande till den nivåförskjutning som drabbade sysselsättningen och BNP:s tillväxtbana i samband med den tidiga 90-talskrisen – en ansenlig prestation (se figur 1.1).



FIGUR 1.1. *BNP per person 1970–1999*, index 1970=100. (Konstanta inhemska priser.)*

Källor: OECD, National Accounts Volume I, 1999, OECD, Main Economic Indicators, januari 1999 och OECD, Economic Outlook 66, december 1999.

** Siffrorna för 1999 bygger på en prognos från OECD och egna beräkningar.*

Flera faktorer låg bakom den förbättrade ekonomiska situationen under 1990-talets senare hälft. Konjunkturuppgången stimulerades av nedgången i realräntorna, den starkare internationella konjunkturen och länge också av den svaga kronan. Det är också möjligt att identifiera faktorer som förbättrat förutsättningarna för den långsiktiga ekonomiska tillväxten. En gynnsam faktor är de goda möjligheterna att utnyttja teknik som underlättar en övergång till mer kunskapsintensiv produktion. Utgifterna för forskning och utveckling (FoU) i Sverige ligger på en hög nivå – nästan 4 procent av BNP enligt tillgänglig (om än svårtolkad) statistik, jämfört med hälften för ett europeiskt genomsnitt. Informationsteknikens allt större betydelse för den ekonomiska utvecklingen är också en gynnsam faktor, eftersom det i Sverige finns framstående företag just på detta område och svenskarna dessutom har goda kunskaper i engelska, det språk som helt dominerar IT-området. Snabbväxande IT-företag har redan kunnat dra fördel av tillgången på riskkapital utanför banksystemet; den svenska aktiemarknaden är långt större (i relation till BNP) än i de flesta andra länder. Den starka utvecklingen i IT-sektorn har redan bidragit till uppsvinget för produktion och export inom industrin i Sverige. Under det kommande decenniet kan man också räkna med att åldersstrukturen kommer att utvecklas mindre ogynnsamt från produktionssynpunkt i Sverige än i flertalet andra utvecklade länder.

Ett antal ekonomisk-politiska åtgärder har bidragit till den förbättring som skett i utsikterna på lång sikt för svensk ekonomi. Ett exempel är den tidigare nämnda finanspolitiska anpassningen, som ökat det nationella sparandet och minskat riskpremien i de långa räntorna. Dessutom har den nya penningpolitiska regim som växt fram under 1990-talet, med inflationsmål under flytande växelkurs, i huvudsak varit framgångsrik. Den låga inflationen har också minskat det svenska skattesystemets ekonomiska snedvridningar. Sänkta bidragsnivåer i transfereringssystemen har – tillsammans med sänkta marginalskatter efter 1990–91 års skattereform – ökat det ekonomiska utbytet av arbete och utbildning. Avregleringen av kapital- och valutamarknaderna under 1980-talets andra hälft bör i ett längre perspektiv förbättra ekonomins effektivitet, även om dessa åtgärder var förknippade med allvarliga övergångsproblem. Avregleringar främst på tele- och elmarknaderna har skapat bättre förutsättningar än tidigare för nyetablering och konkurrens och därmed också för effektivitet och innovationer. Även

EU-medlemskapet bör öka konkurrensen i den svenska ekonomin. Attityderna bland allmänhet, politiker och massmedia gentemot företagare har också blivit mer positiva än tidigare (Henrekson och Jakobsson 2000), vilket bör vara gynnsamt för ekonomisk tillväxt.

Reformer av politiska institutioner har stött denna omsvängning i den ekonomiska politiken. Exempelvis har den finanspolitiska anpassningen underlättats av den längre planeringshorisont som följt med övergången till fyraåriga valperioder, liksom av den nya stramare budgetprocessen, med fleråriga utgiftstak och nya regler för riksdagens budgetbeslut. Riksbankens nya självständighet och lagfästa målsättning har bidragit till den ökade trovärdigheten för låginflationspolitiken, som är en viktig del i den nya stabiliseringspolitiska regimen.

Allt detta betyder att flera av de faktorer som legat bakom den ogynnsamma ekonomiska utvecklingen sedan omkring 1970 har undanröjts eller försvagats.

1.2 Ekonomiska problem som finns kvar

Är den ekonomiska krisen i Sverige därmed över och kan vi därför slå oss till ro? Eller har vi fortfarande allvarliga ekonomiska problem?

Det är viktigt att inte dra alltför stora växlar på utvecklingen under en kort period, särskilt som denna präglats av en nationell och internationell konjunkturuppgång utan allvarliga ekonomiska störningar i utvecklade västländer. Många ekonomiska problem finns kvar i Sverige. Av eftersläpningen sedan 1970 i BNP per capita i förhållande till OECD-snittet med 15–20 procent (beroende på om beräkningen sker i nationella eller internationella priser) har hittills endast ett par procentenheter hämtats in (figur 1.1). Observera att figuren endast belyser den relativa utvecklingen (sedan 1970) i förhållande till OECD-området som helhet och inte den absoluta nivån för BNP per person, som var högre än OECD-snittet vid periodens början men lägre vid periodens slut (Lindbeck 1999).

Trots den ekonomiska expansionen under senare delen av 1990-talet har återhämtningen av sysselsättningen varit mycket långsam. Det kraftiga fallet i sysselsättningen med cirka 550 000 personer mellan 1990 och 1994 har ännu bara återhämtats till ungefär en fjärdedel; medan den privata sysselsättningen ökat med ungefär 205 000, har den offentliga fallit med cirka 65 000.

Sysselsättningsgraden – den andel av befolkningen mellan 18 och 64 år som har arbete – var vid slutet av 1999 inte högre än ungefär 74 procent, att jämföra med 82 procent i genomsnitt under perioden 1985–90.

Det är välkänt att statsbudgeten fortfarande är mycket känslig för konjunktursvängningar, vilket stabiliserar hushållens efterfrågan i samband med normala konjunkturrörelser men kan leda till besvärande stora budgetunderskott vid djupa lågkonjunkturer.

Flera hinder för ekonomisk effektivitet och långsiktig ekonomisk tillväxt finns kvar i svensk ekonomi. De marginella skattekilarna är fortfarande breda. Eftersom sambandet mellan avgifter och förmåner i socialförsäkringssystemen är svagt fungerar avgifterna i stor utsträckning som skattekilar (bidragskilar). Den totala skatte- och bidragskilen, den så kallade marginaleffekten, är 60–75 procent för flertalet förvärvsarbetande; genomsnittet är cirka 67 procent. Det sammanhänger med att ungefär hälften av sänkningen av marginaleffekten i samband med 1990–91 års skattereform tagits tillbaka genom olika skatte- och avgiftshöjningar (Du Rietz 1999). Som ett resultat är avkastningen på extra arbetsinsatser, formell utbildning och specifika yrkeskunskaper fortfarande låg. Detta faktum och den sammanpressade lönestrukturen bidrar till fortsatt svaga incitament för marknadsproduktion av tjänster som köps av hushållen.

Det låga hushållssparandet är ett handikapp för de nya företag som måste lita till privat riskkapital utanför den formella kapitalmarknaden. Det låga hushållssparandet försvårar också möjligheterna att behålla stora och snabbt växande företag i svensk ägo. Tendensen att svenska företag köps upp av utländska ägare, ofta med utflyttning av huvudkontoret som följd, kan visa sig vara en allvarlig framtida nackdel för svenskt näringsliv. En risk är att delar av FoU-verksamheten, som är koncentrerad till en handfull internationella koncerner, också flyttar ut. Fortsatt utflyttning av personer med stora tillgångar av kapital eller hög kompetens kan på längre sikt också skada basen för vårt välstånd. Trots attitydförändringarna bland politiker är det tveksamt om det skett några avgörande förbättringar i förutsättningarna för små och medelstora företag. Att IT-sektorn trots detta lyckats så väl torde bero på att den i stor utsträckning undgått att drabbas av såväl skatte- som arbetslagstiftning. Många företag har ännu inte genererat vinster och därmed inte drabbats av vare sig företagsskatt eller utdelningsskatt. Projektanställning och delägarskap är dessutom vanliga.

Sverige håller på att få allvarliga sociala problem med ökad segregering på arbets- och bostadsmarknaderna, inte minst i vissa storstadsförorter. En av drivkrafterna är att förskjutningen av efterfrågan på arbetskraft till nackdel för lågutbildade inte har motsvarats av en lika stor uppgradering av utbildningsnivån hos dessa grupper. Dessutom har lönekostnaderna för lågutbildade blivit höga genom kombinationen av solidarisk lönepolitik och höga arbetsgivaravgifter. Stora grupper lågutbildade och invandrare har därmed inte fått fotfäste på arbetsmarknaden. Skillnader mellan efterfråge- och utbudsutveckling för olika typer av arbetskraft ligger också bakom den ökade ojämnheten i den övergripande fördelningen av inkomster före skatt och bidrag sedan mitten av 1980-talet. En sådan utveckling är dock svår att undvika om man vill att fler lågutbildade skall få arbete, såvida det inte visar sig möjligt att drastiskt höja kompetensnivån bland dessa; på kort sikt kan dock villkoren för lågutbildade förbättras genom kraftigt sänkta arbetsgivaravgifter för just denna grupp. Även spridningen av hushållens *disponibla* inkomster, det vill säga inkomster efter skatt och bidrag, har ökat. Ginikoefficienten, det vanligaste övergripande måttet på inkomstspridningen, har stigit från 0,24 1989/90 till 0,27 1996/97 (baserat på svenska HINK-data).

Det finns omvittnade brister i den offentliga servicen på många områden – rättsväsende, polis, skola, universitet, sjukvård, äldreomsorg, kommunikationer – trots den fortfarande relativt stora andel av BNP som disponeras av den offentliga tjänstesektorn (offentlig konsumtion), cirka 26 procent. Det är ofrånkomligt att den minskning som skett sedan början av 1980-talet i den offentliga tjänsteproduktionens andel av BNP, från 30 till 26 procent, har orsakat anpassningssvårigheter hos offentliga tjänsteproducenter, särskilt som politiker samtidigt utlovat nya sociala »rättigheter« exempelvis inom barnomsorg, äldreomsorg och sjukvård. Nu bör inte brister på detta område utan vidare tolkas som att den offentliga sektorn har för små resurser till sitt förfogande. Så länge som de ekonomiska resurserna i samhället är knappa, kommer det att finnas behov som inte tillgodoses fullt ut; det gäller både privat och offentlig sektor. Vad man däremot kan ifrågasätta är de offentliga utgifternas sammansättning. Det är anmärkningsvärt att staten i ett samhälle där ungefär 60 procent av BNP kanaliseras genom den offentliga sektorn inte förmår att klara försörjningen av de grundläggande kollektiva nyttigheter för vilka staten ursprungligen tillkom, såsom rätts-

säkerhet och trygghet till liv, lem och egendom.

Som vi kommer att illustrera i denna rapport finns det fortfarande stora problem när det gäller effektiviteten i den offentliga verksamheten trots de förbättringar som skett under senare år. De tar sig uttryck inte bara i slöseri med resurser utan också i dåligt utvecklade mekanismer för att anpassa utbudet av sociala tjänster till individernas varierande önskemål. Det tycks dessutom finnas stora skillnader i effektivitet mellan olika kommuner. Omfattande kommunala åtaganden inom bostadssektorn, stimulerade av statliga subventioner, har skapat akuta ekonomiska problem i många kommuner. Det är också väl belagt att investeringar i offentlig infrastruktur ofta kommer till stånd trots mycket låg samhällsekonomisk lönsamhet.

Reformer på dessa olika områden är en viktig förutsättning för att vårt land skall kunna utnyttja de möjligheter som nu finns för en gynnsammare ekonomisk och social utveckling än under de senaste tre decennierna.

Redan denna schematiska teckning av Sveriges kvarvarande ekonomiska problem visar att de i stor utsträckning härrör från den offentliga sektorn – en tes som var det centrala budskapet i Ekonomikommissionens rapport (SOU 1993:16). Vi menade då liksom nu att de ekonomiska problemen inte endast, eller ens i första hand, härrör från ekonomisk-politiska missgrepp, som hade kunnat undvikas med skickligare politiker, experter och ämbetsmän. Problemens rötter sitter i institutioner och regelsystem i den svenska varianten av representativ demokrati och parlamentarism. I den tidigare rapporten skrev vi att »den svenska ekonomins kris också är politikens och institutionernas kris, och att en lösning av problemen kräver långsiktiga institutionella reformer också inom det politiska systemet«. Denna bedömning är en viktig utgångspunkt också för denna rapport. Ett liknande tema har utvecklats av Carl Johan Åberg (1997). Den positiva roll som institutionella reformer spelat under 1990-talets omstöpning av penning- och finanspolitiken tyder på att ytterligare reformer av politiska institutioner kan vara en framkomlig väg till en mer framgångsrik ekonomisk politik och därmed en bättre ekonomisk utveckling.

1.3 Politiska problem som kommit till

Under de senaste decennierna har också villkoren för politiken förändrats på viktiga punkter och därmed förutsättningarna för

en framgångsrik politik. En lämplig utgångspunkt för en diskussion av dessa nya villkor finns i regeringsformens inledningsparagraf. Denna uttrycker folksuveränitetens allmänna idé: »All offentlig makt i Sverige utgår från folket.« Men vart tar makten sedan vägen?

Under de första årtiondena av efterkrigstiden – då den offentliga sektorn var mindre och enklare – låg makten över många uppgifter fortfarande nära medborgarna själva. Politiska uppdrag kunde ofta skötas på deltid eller fritid. I vår moderna demokrati har väljarna i allt väsentligt delegerat den politiska makten till valda representanter, och de politiska partierna har givit sig själva en dominerande roll. Bland de förtroendevalda har det uppstått en allt tydligare skillnad mellan fritidspolitiker och yrkespolitiker. Riksdagsmannavärvet är i dag ett heltidsarbete och den politiska makten i kommunerna koncentreras i praktiken till ett tusental hel- och deltidsanställda kommunalråd. Genom denna utveckling har avståndet mellan medborgarna och de politiska beslutsfattarna blivit längre och alltmer indirekt.

Den offentliga verksamhetens expansion sedan slutet av 1960-talet är en viktig förklaring till denna förändring av den politiska maktens organisation. Mätt med de offentliga budgetarnas storlek (omslutning) har medborgarna i grova drag överlåtit knappt en tredjedel av den samlade produktionen samt bestämmanderätten över nästan två tredjedelar av de samlade inkomsterna i landet till den offentliga sektorn. I takt med denna expansion har politikerna dessutom överlåtit en stor del av administrationen till den offentliga förvaltningsapparaten. Kommunsammanslagningarna 1952–74 innebar sålunda att den äldre formen av lekmannaförvaltning ersattes av en snabbt växande kader av tjänstemän. Professionalisering, stordrift och centralisering blev nyckelbegrepp som alltjämt sätter sin prägel på den offentliga sektorns organisation och arbetssätt. Denna byråkratisering bidrar till att många medborgare uppfattar utövandet av den politiska makten som höljt i dunkel.

Nationalstatens ekonomisk-politiska autonomi har undergrävts i och med internationaliseringen av det ekonomiska systemet. Den nationella politikens beslutsdomän sammanfaller därmed allt mindre med det ekonomiska systemets (Lindbeck 1975). Detta är en viktig förklaring till att allt fler politiska beslut håller på att flyttas till övernationell nivå, framför allt till EU. Medlemskapet i EU och överföringen av viktiga beslut till Bryssel har för många blivit en symbol för det ökade avståndet mellan den

enskilda medborgaren och de politiska beslutsfattarna.

Den politiska stabilitet som tidigare kännetecknat Sverige har försvunnit under de gångna 30 åren. Väljarnas rörlighet har ökat och de politiska partierna blivit fler. Under en tid då kraven på politisk handlingskraft ökat har svaga minoritetsregeringar blivit regel och ansvaret för regeringspolitiken blivit oklart.

Under de senaste 30 åren har politikens villkor alltså förändrats. Avståndet har ökat mellan medborgarna och de politiska makthavarna. Som ett resultat av den minskade politiska stabiliteten har möjligheterna att föra en långsiktig politik i medborgarnas intresse försämrats. Utvecklingen skapar en risk för ökande intressekonflikter mellan väljarna och de valda, vilket kan skada demokratins legitimitet. Under denna period av ändrade politiska villkor har emellertid de politiska institutionerna stått oförändrade i alla väsentliga delar. Detta ger ytterligare argument för reformer av de politiska institutionerna.

1.4 Makt, granskning och ansvar

De kvarvarande problemen i ekonomin, såväl som de nya problemen inom politiken, gör det naturligt att välja de svenska politiska institutionernas funktionssätt som ett övergripande tema för denna rapport. Vi kommer att diskutera hur olika politiska institutioner påverkar den ekonomiska politiken, och därmed också institutionernas samhällsekonomiska effekter. Det betyder naturligtvis inte att politiska institutioner bör bedömas endast efter dessa konsekvenser. Man måste också ta hänsyn till principiella aspekter på vad som är genuint demokratiska metoder, liksom till konsekvenserna för icke-ekonomiska dimensioner i politik och samhälle, såsom sociala relationer och det allmänna samhällsklimatet.

För att angripa den allmänna frågan om de politiska institutionernas funktionssätt har vi valt en speciell infallsvinkel. Vi tror oss nämligen ha identifierat ett mönster, både i de problem vi nämnt och i många andra uppmärksammade samhällsproblem under senare år. Mönstret har tre delar.

Den första delen är *oklar maktfördelning*. Makten över politiken flyter mellan stat och kommun på många områden – till exempel när det gäller skola, vård och omsorg. Liknande oklarheter mellan EU och medlemsstaterna finns till exempel inom skatte- och sysselsättningspolitiken. Under en stor del av efterkrigstiden har stabiliseringspolitiken lidit av oklar maktfördelning mellan

regering och riksbank. Gråzoner av otydliga maktförhållanden mellan regering och ämbetsverk präglar många statliga verksamhetsområden, exempelvis infrastruktur, arbetsmarknadspolitik, socialförsäkringar, jordbruksregleringar och bistånd. Oklar maktfördelning gör att väljarna får stora svårigheter att veta vem som egentligen fattar de avgörande besluten.

Den andra delen i mönstret är en *bristande granskning* av makthavare på alla politiska nivåer, från primärkommunerna till EU. Ofta saknas professionell och oberoende revision, ibland tas inte resultatet av sådan revision på allvar av dem som granskats. Den bristande granskningen av styrande organ och förvaltningsmyndigheter har i många fall inneburit att ineffektivitet och ren misskötsel inte upptäckts i tid. Väljarnas möjlighet att bedöma hur de styrande sköter sitt uppdrag är naturligtvis i hög grad betingad av att de får tillräckligt god information om den offentliga verksamheten.

Den tredje delen i mönstret är växande *svårigheter att utkräva ansvar* av de styrande. Inom EU beror dessa svårigheter bland annat på de långa och trassliga uppdragskedjorna från medborgarna i EU-området till EU-kommissionen. Inom svensk rikspolitik sammanhänger svårigheterna att utkräva ansvar med minoritetsregerande. På kommunal nivå ligger problemet huvudsakligen i den otydliga gränsdragningen mellan statligt och kommunalt ansvar. Till detta kommer samregerandet mellan de politiska blocken, som gör det svårt för väljaren att se vilka partier och politiker som skall hållas ansvariga. På alla dessa politiska nivåer tillkommer problem i samband med delegering av beslut till förvaltningsenheter. Medborgarnas begränsade möjligheter att utkräva ansvar från dessa förvaltningsenheter beror på att de i regel är monopolister, inte endast när det är fråga om myndighetsutövning utan också när de levererar privata servicetjänster till medborgarna. Möjligheten att utkräva ansvar av de styrande på alla nivåer, när det gäller politiker lika väl som tjänstemän, är en fundamental demokratisk rättighet, men också en viktig mekanism för att stävja maktmissbruk och inkompetens.

Mönstrets tre komponenter – maktfördelning, granskning och ansvarsutkrävande – hänger förstås nära samman. Den väljare som till exempel skall utkräva ansvar av de styrande i kommunen behöver veta om de avgörande besluten fattats av kommun- eller rikspolitiker. Hon har också behov av god information om politikens resultat, vilket förutsätter professionell och oberoende granskning. Vidare måste det finnas tydliga alternativ, så att det

är möjligt att välja bort en politisk ledning som misskött sig.

Mot bakgrund av detta mönster har vi som rapportens tema valt medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar för den makt som de har delegerat till sina politiska representanter. Skälet är inte bara att vi finner frågan viktig. Temat maktfördelning, granskning och ansvarsutkrävande är också försummat i den allmänna samhällsdebatten. Det betyder inte att de frågor vi tar upp skulle lysa med sin frånvaro i diskussionen. Tvärtom dyker de upp gång på gång i olika sammanhang. Men i svensk debatt saknas ett systematiskt grepp på dessa frågor. Avsikten med denna rapport är att ge ett bidrag till ett sådant systematiskt grepp, med direkt anknytning till ekonomi och politik i dagens Sverige.

Vi visar till exempel att penningpolitiken, och därmed möjligheterna att begränsa inflationen, länge hämmades av oklar maktfördelning mellan regering, riksbank och arbetsmarknadens organisationer. Svagheter i finanspolitiken sammanhänger med svårigheterna att utkräva ansvar av regering och riksdag, beroende på utformningen av valsystem och parlamentarism i Sverige. Ineffektivitet och bristande anpassning av de sociala tjänsterna till medborgarnas önskemål är delvis ett resultat av en oklar maktfördelning mellan stat och kommun, liksom mellan olika instanser inom kommunerna – kommunfullmäktige, kommunstyrelse, förvaltningschefer och företrädare för olika serviceenheter. Eftersom många av dessa tjänster produceras av offentliga monopol, blir det också svårt för kommuninvånarna att utkräva ansvar genom att byta till andra producenter. Svag granskning av offentlig verksamhet – både när det gäller verksamhet som redan är i gång och nya reformförslag – finner vi på alla nivåer i den offentliga sektorn, från EU till primärkommunerna.

Vårt tema leder naturligen in på en diskussion av olika former för demokrati. Existerande demokratier runt om i världen uppvisar en riklig flora av regler för maktfördelning, initiativ- och beslutsrätt, verkställande av fattade beslut, granskning av beslutsfattare, samt regler för ansvarsutkrävande via val, misstroendevotum och utnämningar till olika ämbeten. Som kommer att visas ger olika konstitutioner väljarna olika möjligheter till direkt och indirekt kontroll, belöning och bestraffning av enskilda politiker, partier och ämbetsmän.

Vår diskussion leder fram till ett antal – närmare bestämt 30 stycken – förslag till reformer av dagens politiska institutioner.

Som många samhällsfilosofiska begrepp är begreppen makt och ansvar mångtydiga och används i skiftande betydelser. När

vi talar om makt i denna rapport är det i den grundläggande betydelsen av rätten och kompetensen att besluta. När vi talar om den enskilda individens makt syftar vi på dennes förmåga att påverka sin egen situation. Uppmärksamheten riktas framför allt mot den representativa demokratins två former av medborgarmakt, att rösta och att hävda sina rättigheter gentemot myndigheter och offentliga serviceproducenter.

Också begreppet ansvar förekommer i flera betydelser, såsom rättsligt ansvar eller moraliskt ansvar. I denna rapport används ordet ansvar för att beskriva de villkor under vilka makt överlåts (Ahlbäck 1999). Makt kan överlåtas *utan* ansvar, vilket innebär att någon frånhänder sig sin makt utan möjlighet att kontrollera eller återta den. En maktöverlåtelse *med* ansvar måste uppfylla tre krav. För det första måste det finnas en tydlig beskrivning av hur makten fördelas – vem som överlåter vilken makt till vem. Denna aspekt får särskild betydelse när makten delegeras i flera led. Det andra kravet gäller transparens och granskning. Den som överlåter makt måste få en tillfredsställande återrapportering av hur makten utövas. Det tredje kravet är att ansvar kan utkrävas; det måste finnas mekanismer för att korrigera utfallet.

Förhållandet mellan maktfördelning, granskning och ansvarsutkrävande är alltså ledmotivet för vår rapport. Det bildar också ramen för våra slutsatser.

1.5 Rapportens disposition

Kapitel 2 ger en analytisk bakgrund till de specifika problem som tas upp i senare kapitel. Det avslutas med en närmare beskrivning av rapportens struktur och de frågor som tas upp i kapitlen 3–6. Kapitel 3 diskuterar makt, granskning och ansvar inom den statliga sfären och konsekvenserna av dessa förhållanden för den statliga ekonomiska politiken. Motsvarande problem inom den kommunala politiken respektive EU tas upp i kapitlen 4 och 5. Kapitel 6 diskuterar den enskilda medborgarens makt att hävda sin rätt i direktkontakten med offentliga myndigheter och tjänsteproducenter. Kapitel 7 sammanfattar våra slutsatser och förslag till reformer av dagens politiska institutioner.

KAPITEL 2

Analysramen

Problem med makt, granskning och ansvar är inte något unikt för den offentliga sektorn utan förekommer också i den privata sektorn. Det är därför fruktbart att jämföra dessa båda sektorer. Problemen är förvisso inte identiska, och det finns ingen anledning att organisera verksamheten efter samma principer i de båda sektorerna. Tvärtom vill vi markera ett antal grundläggande skillnader. Den offentliga sektorn har flera särdrag. Medlemskapet är obligatoriskt; en individ kan visserligen byta nationalitet men inte välja det anarkistiska alternativet att avstå från stats- eller kommuntillhörighet. Staten har också monopol på legitim våldsanvändning i samhället, med försvar och polisväsende som yttersta instrument. I rollerna som skattebetalare, konsument av tjänster eller mottagare av stöd möter medborgaren oftast en offentlig monopolist. Konstitutionella garantier, inklusive rättsregler beträffande myndighetsutövning, spelar därför en viktig roll för att skydda individernas rättigheter.

Trots de principiella skillnaderna mellan offentlig och privat sektor finns det likheter. Demokrati och marknadsekonomi utgår från det gemensamma idealet att makten i samhället ytterst bör utgå från den fria, suveräna människan. Båda dessa samhällssfärer förutsätter att individen är kapabel att själv välja mellan olika alternativ – vid rösturnan lika väl som i butiken. De bygger också på arbetsfördelning och därmed överlåtelse, delegering, av beslut till andra. Inom såväl offentlig som privat sektor delegeras makten ofta i flera led, inom ramen för stora komplexa organisationer. Likheterna skapar ett antal gemensamma problem som har att göra med hur makt överlåts och kontrolleras.

Två aspekter av makt och ansvar i den privata sektorn är särskilt relevanta vid en jämförelse. Den ena gäller den intressekonflikt som uppstår vid delegering av uppgifter från konsumenten till producenten på privata marknader, varigenom den senare tar på sig ett ansvar gentemot den förra. Det är fruktbart att diskutera konsumentens möjlighet att utkräva ansvar från producenten med hjälp av begreppsparet *exit* och *voice*, som på svenska

översatts med orden sorti och protest (Hirschman 1970). Den andra aspekten gäller sambandet mellan makt och ansvar vid intressekonflikter som härrör från delegering av beslut inom organisationer, exempelvis från ägare till företagsledning inom större privata företag. De centrala begreppen *principal* och *agent*, som skulle kunna översättas med huvudman och uppdragstagare, beskriver förhållandet mellan den som ger och den som utför ett uppdrag (Ross 1973). Motsvarande intressekonflikter uppkommer inom den offentliga sektorn. Medborgarnas uppdrag till politiker att svara för tillgången på sociala tjänster av olika slag är analogt med konsumenternas uppdrag till producenter på marknaden. På samma sätt är delegeringen av beslutsmakt inom den offentliga sektorn (från parlament till regering, förvaltningschefer och företrädare för offentliga produktionsenheter) en parallell till ägarnas delegering av beslutsmakt till företagens verkställande ledning. Den samhällsvetenskapliga diskussionen kring begreppen *principal* och *agent* samt *exit* och *voice* bidrar därmed till förståelsen av hur offentlig makt uppkommer, utövas och kontrolleras.

Vi inleder med en principiell diskussion av problem i samband med makt och ansvar i den privata sektorn (avsnitt 2.1). Denna diskussion bildar utgångspunkt för en precisering av makt- och ansvarsproblem i den offentliga sektorn (avsnitt 2.2). Kapitlet utmynnar i några centrala frågor om makt, granskning och ansvar i den svenska offentliga sektorn samt en närmare beskrivning av rapportens disposition (avsnitt 2.3).

2.1 Den privata sektorn

Individens makt på marknaden

Grunden för den moderna marknadsekonomin är en långtgående specialisering, det vill säga arbetsfördelning. Enskilda hushåll och företag delegerar uppgiften att utföra vissa tjänster till andra privata aktörer på marknaden. Det anses då självklart att producenten/leverantören/säljaren har ett ansvar mot konsumenten/beställaren/köparen. Samtidigt finns det en grundläggande intressekonflikt dem emellan. Producenten vill ta ut högsta möjliga pris vid given kvalitet, eller eventuellt göra avkall på kvaliteten för att få lägsta möjliga kostnad vid givet pris. Konsumenten har motsatt intresse. Ofta löser marknadsmekanismen automatiskt denna konflikt. Producenter med dåliga produkter eller höga pri-

ser får svårigheter att sälja och slås ut genom konkurrensen på marknaden. Konsumenterna utkräver alltså ansvar genom att byta leverantör, vilket hotar företagets lönsamhet och på sikt dess överlevnad. Konsumentens möjlighet till sådan *exit* tvingar producenten att anpassa sig till konsumentintresset.

Vid upprepade köp, exempelvis av dagligvaror, kan kunden genom experimenterande söka sig fram till en lämplig produkt utan alltför höga kostnader. När det gäller sällanköpsvaror, såsom varaktiga konsumtionsvaror, fungerar denna mekanism däremot bara om båda parter kan bedöma och kontrollera produktens eller tjänstens kvalitet före köpet. Vid geografiskt monopol blir det ofta alltför kostsamt för konsumenten att utnyttja möjligheten att byta till något annat alternativ, vilket ger producenten stor makt över konsumenten. En liknande situation uppstår vid tekniska monopol, då en produkt har så speciella egenskaper att det är svårt att finna substitut. På monopolmarknader förlorar *exit*-mekanismen sin kraft.

Om möjligheten till exit är liten måste en missnöjd konsument i stället protestera eller föra talan mot producenten. Sådan *voice* kan ta sig olika former. Konsumenten kan klaga direkt hos ett företag i hopp om att detta självmant rättar till felet eller ger kompensation. Företagen kan göra så av omsorg om sitt rykte. De kan också själva ta på sig ansvar genom att utfärda en garanti, vilket är vanligt när det gäller varaktiga konsumtionsvaror. Om produkten inte föreligger vid beställningstillfället kan köpare och säljare på förhand teckna ett kontrakt som preciserar produktens egenskaper, leveransdatum och pris. Avtalet kan också omfatta kompensation till beställaren om villkoren inte uppfylls; detta är vanligt exempelvis vid nybyggnad eller reparation av fastigheter.

Allmänt sett blir *voice*-mekanismen kraftfullare och konsumentens ställning starkare ju större sannolikheten är att fel som upptäcks leder till sanktioner mot producenten. Om avtalsbrott kan beläggas juridiskt blir det latenta hotet om rättsliga påföljder trovärdigt, vilket kan räcka för att få producenten att hålla sig till överenskommelsen. En väl utvecklad kontraktsrätt och annan konsumentlagstiftning är därför viktiga förutsättningar för att konsumentens intressen skall tillgodoses. Lagstiftning kan också stärka voice-möjligheten utan att formella avtal föreligger. Varor eller tjänster med stor betydelse för konsumenternas ekonomi, hälsa eller säkerhet omgärdas ofta av långtgående regleringar av produktkvalitet. Viktiga exempel är elektriska artiklar, livsmedel och läkemedel. Direkt offentlig granskning av själva produk-

tionsprocessen förekommer också i vissa fall, exempelvis när det gäller hygienen i livsmedelsfabriker och restauranger.

Vi kan räkna med att både *exit*- och *voice*-mekanismen kommer att förstärkas för hushållen i framtiden som ett resultat av den nya informationstekniken, inte minst Internet (Lindbeck och Wikström 1999). *Exit* kan bli starkare genom att geografiska monopol bryter samman och konkurrensen ökar. *Voice* blir också starkare genom att konsumenten kan peka på andra konsumenters erfarenheter när han klagar hos en producent.

Samspelet mellan de två mekanismerna är också viktig: *voice* blir ett betydligt starkare påtryckningsmedel när producenten vet att konsumenten har goda möjligheter till *exit*.

Företagets gränser och ofullständiga kontrakt

Problemen med makt och ansvar inom privata organisationer aktualiserar frågan vad som egentligen sätter gränsen för arbetsfördelningen på marknaden. Varför sker vissa transaktioner *inom* ramen för företag, snarare än *mellan* olika marknadsaktörer? Som redan Ronald Coase betonade sätter transaktionskostnaderna på marknaden en gräns för arbetsfördelningen (Coase 1937). Även om fördelarna med specialisering inom produktionen är betydande blir det alltför kostsamt att sköta alla led i en produktionsprocess genom marknadsavtal mellan enskilda parter. Företagets omfattning, till exempel med avseende på antalet produkter, bestäms enligt detta synsätt vid den nivå där lönsamheten av ytterligare specialisering via marknaden äts upp av ökade transaktionskostnader. Tendenserna till ökad *outsourcing* kan sålunda ses som en yttring av att ny teknik, särskilt inom informationsområdet, minskat transaktionskostnaderna och därmed möjliggjort ytterligare vinster av specialisering och globalisering av produktionen.

Oliver Williamson och forskare inom nyare organisationsteori har ytterligare preciserat betydelsen av transaktionskostnader (Williamson 1985; Hart 1995). De betonar särskilt svårigheterna att reglera vissa transaktioner kontraktsvägen. Ett exempel är komplicerade produktionsprocesser som fordrar unika insatsvaror. Det kan då vara vanskligt för underleverantören och det beställande företaget att ingå bindande avtal om kvalitet och pris. Om detaljerna i varans kvalitet inte kan beskrivas och verifieras av utomstående kan de heller inte regleras i ett fullständigt kontrakt. Det blir också svårt att skriva ett meningsfullt kontrakt om

priset, eftersom underleverantören kan fuska med kvaliteten. Men ofullständiga kontrakt kan också ge problem för underleverantören. När en unik vara väl är färdigställd står underleverantören inför en monopolköpare. Ett ofullständigt kontrakt ger det beställande företaget en möjlighet att i efterhand utnyttja sin monopolställning till att förhandla ned priset med hänvisning till att kvaliteten inte motsvarar förväntningarna. Vetskapen om detta kan i sin tur göra underleverantören ovillig att investera i produktens kvalitet. Ett sätt att komma till rätta med detta problem är vertikal integration av olika företag, vilket innebär att två eller flera verksamheter i en produktionskedja slås ihop inom ett och samma företag.

Problem med ofullständiga kontrakt återfinns inte bara i relationen mellan olika företag utan också på arbetsmarknaden, eftersom arbetskontrakt aldrig kan reglera alla detaljer i den anställdes framtida uppgifter. Historiskt har företaget därför haft en stark maktställning gentemot de anställda. Den klassiska intressekonflikten mellan kapital och arbete har dock mildrats på flera sätt. En marknadslösning är bildandet av fackföreningar för att balansera företagets maktställning. De anställdas maktställning har också förstärkts av offentliga ingripanden i form av lagstiftning om anställningstrygghet, liksom av bestämmelser som reglerar de anställdas inflytande på företagens beslut. Företag och fack kan emellertid missbruka sin makt. Många anställningar innefattar företagsspecifik kompetens, vilket på kort sikt gör marknaden för företagets anställda till ett bilateralt monopol, på samma sätt som i det nyssnämnda exemplet med en unik insatsvara. Den svagare parten kan då bli utnyttjad sedan de anställda förvärvat sådan kompetens, på sin egen eller företagets bekostnad. Incitamenten för företaget eller de anställda att investera i utbildning och kompetens blir då svagare, ett problem som kan vara svårt att lösa kontraktsvägen.

Problem beträffande makt och ansvar kan av dessa skäl aldrig fullt ut regleras avtalsvägen genom belöningar och bestraffningar. Även inom det ekonomiska livet är *lojalitet* och *sociala normer* därför av stor betydelse. Intressekonflikten mellan beställare och leverantör eller mellan fackförening och företag får ofta sin lösning genom långsiktiga relationer, där kittet är en social norm snarare än ekonomiska incitament. Det finns anledning att påminna om att pionjärverket om *exit* och *voice* även hade ordet »lojalitet« i titeln. Lojalitet stimulerar *voice* och minskar benägenheten till *exit* (Hirschman 1970).

Uppdragskedjan i företagen

Hur ser då ansvarsproblemen ut vid delegering av beslut *inom* ett företag? För egenföretagare är problemen små. Eftersom de själva fattar alla beslut finns det ett direkt samband mellan makt och ansvar. Den egenföretagare som tar ett lån måste själv betala igen det. Familjejordbrukare sköter traditionellt sin gård med sikte på att nästa generation skall ha goda förutsättningar att försörja sig. Även andra småföretagare har starka incitament att anlägga ett långsiktigt perspektiv, eftersom de inför en framtida försäljning är beroende av företagets marknadsvärde.

Inom större företag är relationen mellan makt och ansvar mer komplicerad. Ägarna måste överlåta ett antal beslut till en företagsledning. En sådan delegering kan leda till problem, särskilt i de fall då företagsledningen har bättre information än ägarna om produktions- och marknadsförhållanden. Ägarna är naturligen främst intresserade av företagets vinst. Men företagsledningen kan också ha andra mål. Expansion av företaget kan ge ledningen högre status, även när det sker på bekostnad av företagets lönsamhet. Företaget kan också utnyttjas för att nå personliga fördelar; företagsledningen inkräktar då inte bara på ägarnas vinst utan gör sig skyldig till ren misskötsel. Exempel på situationer där företagsledningar kan ha handlat mot ägarnas intressen är fusioner som försämrat aktiekursens utveckling. Konkreta svenska exempel är Volvoledningens initiativ i Renaultaffären och det sena 1980-talets kreditexpansion i ett antal kreditmarknadsföretag. Sådana intressekonflikter är uttryck för ett generellt problem. Huvudmannen som delegerar beslut, *principalen*, måste ha en möjlighet att utkräva ansvar av uppdragstagaren, *agenten* – ett problem som har studerats ingående i litteraturen, bland annat inom modern kontraktsteori.

En speciell komplikation vid ansvarsutkrävande i stora företag är att makten överlåts i *flera led*. Företagsledningarna ansvarar inför sina styrelser, som i sin tur ansvarar inför sina ägare. Styrelsen har till uppgift att på ägarnas vägnar sköta den löpande granskningen av den verkställande direktören och övriga chefer. Företagsledningens ansvar gentemot ägarna blir därmed indirekt. Ju längre ansvarskedjorna är, desto svårare blir det att utkräva ansvar.

En viktig förutsättning för att kunna utkräva ansvar av företagsledning respektive styrelse är att olika former av *granskning* ger god information om verksamheten. Välfungerande företag har interna kontrollsystem som ger både företagsledning och sty-

relse fortlöpande insyn, vilket kan ge tidiga varningssignaler om något gått snett. Lagfästa krav på återkommande extern revision, med strikta bestämmelser och väletablerade redovisningsprinciper beträffande resultaträkning och balansräkning, garanterar ett visst mått av transparens. Ägarna får därigenom, delvis med hjälp av aktieanalytiker och massmedier, möjlighet att syna verksamheten och ta ställning till om styrelsen skall beviljas ansvarsfrihet eller utsättas för någon form av sanktion.

Personligt ansvar i ägarnas intresse

Olika metoder har utvecklats för att lösa, eller åtminstone mildra, intressekonflikterna mellan ägare, styrelse och företagsledning. En aktieägare är inte endast hänvisad till att uttrycka sitt missnöje på bolagsstämman. Ägaren kan också, på samma sätt som konsumenten, rösta med fötterna genom att sälja sitt innehav i företaget. Hotet om aktieförsäljningar, särskilt från storägare, kan disciplinera företagsledningen. Optionsarrangemang eller andra former av resultatbaserad ersättning syftar också till att samordna företagsledningens intresse med ägarnas. En direkt koppling mellan beslut och personlig förmögenhet gör alltså att företagsledningen direkt får bära konsekvenserna av sina beslut.

Belöningar och sanktioner som kopplar ledningens ekonomiska utfall till ägarnas intressen har särskilda möjligheter att fungera om organisationen har ett tydligt formulerat mål. Vinsten i ett företag är ett sådant endimensionellt och mätbart mål. I andra privata organisationer är problemen ofta större. Ju mer mångdimensionell verksamheten är, desto svårare bli det att utforma ändamålsenliga kontrakt och att utkräva ansvar. Ledningen kan komma att koncentrera sig på uppgifter där resultaten är lätta att mäta, och som därför får ligga till grund för resultatbaserade kontrakt, men försumma viktiga uppgifter där resultatet är vanskligare att mäta. Svårigheten att skriva ändamålsenliga kontrakt ökar ju större informationsfördel ledningen har gentemot ägarna. I praktiken blir därför alla resultatbaserade kontrakt ofullständiga. Därmed blir ägarnas delegering av beslut till företagsledningen också en delegering av makten över företaget.

För att stävja missbruk av företagsledningens makt används också andra metoder för att utkräva personligt ansvar. Den mest uppenbara metoden är att verkställande direktören tvingas att avgå om resultatet blir otillfredsställande eller om förändringar i omvärld och verksamhet ställer krav på ny kompetens. Nästa led

av ansvarskedjan innebär att styrelsens ansvar gentemot ägarna tas upp till prövning vid bolagsstämman. Styrelseledamöter har, i likhet med företagsledningen, ett personligt juridiskt ansvar för företagets skötsel. Misskötsel i olika former, såsom trolöshet mot huvudman, kan sålunda leda till rättslig prövning och påföljd. För att inte skada företagets anseende undviker dock företagets ägare i praktiken ofta att driva sådana processer.

Andra komplikationer i den privata sektorn

Också andra komplikationer gör det svårt att utkräva ansvar i den privata sektorn. Tre komplikationer framstår som särskilt viktiga. Den första är att offentliga ingrepp kan leda till att makt- och ansvarsfördelning blir otydlig. Den andra är att företagsledningen kan ha en kortare tidshorisont än företaget. Den tredje är att det kan uppstå intressekonflikter mellan olika ägare.

Offentliga regleringar gör ofta sambandet mellan makt och ansvar i företagen otydligt. Näringspolitiska ingripanden och subventioner kan skapa vad Erik Lundberg kallat en »sammanblandningsekonomi«. Företagsledningar kan lägga ner tid och knappa resurser på att jaga offentliga förmåner i stället för att jaga vinst genom högsta möjliga effektivitet. Politiskt bestämda förmåner kan också locka företag till orter med ogynnsamt kostnadsläge. Om företaget sedan råkar i ekonomiska svårigheter och hotas av nedläggning, kan stöd för den olönsamma driften ibland komma till stånd efter regelrätta förhandlingar mellan företag och kommunledning eller regering. Förväntningar om sådana »mjuka budgetrestriktioner« (Kornai 1980) kan leda till olönsamma och överdrivet riskfyllda investeringar. En företagsledning eller styrelse som kan skylla på politikerna kan också inför ägare undandra sig ansvaret för företagets resultat.

Många bolag planerar sina investeringar med hänsyn till den förväntade avkastningen långt framåt i tiden. Men en utbytbar företagsledning kan frestas att vältra över problem på sina efterträdare. Detta utgör den andra komplikationen i ansvarsutkrävandet. Ledningen kan exempelvis försumma återinvesteringar och underhåll till förmån för årets vinst. Den kan också ta större risker än vad aktieägarna skulle acceptera med fullständig information. En företagskris som ännu är osynlig för ägare och utomstående kan locka till potentiellt högavkastande men extremt riskfyllda affärer. Företagsledningen kan därmed eventuellt rädda situationen och få stanna kvar vid makten. Ägare kan försö-

ka stävja ett sådant beteende genom att teckna avtal med företagsledningen, exempelvis om optioner vilkas värde beror på förväntningarna om framtida vinst. Men sådana incitament kan trubbas av genom generösa eller felkonstruerade fallskärmsavtal, som tecknats just på grund av möjligheten till avsked.

Så här långt har vi förutsatt att alla ägare har likartade intressen, nämligen företagets lönsamhet och aktievärde. En intressekonflikt med företagsledningen drabbar i detta fall alla ägare på samma sätt. Men i mycket stora företag med spritt ägande förekommer också intressekonflikter mellan olika ägare. Detta utgör en tredje komplikation vid ansvarsutkrävande. Storägare kan bedöma affärer med andra företag, i vilka de har betydande intressen, enligt andra kriterier än enbart företagets lönsamhet. Stora ägare kan genomdriva sådana hänsyn genom sin överrepresentation i styrelsen eller genom särskilt inflytande på företagsledningen. Om följden blir mindre lönsamma affärer går detta ut över andra ägare. Samarbete (*collusion*) mellan vissa aktieägare och företagsledning kan döljas för andra om ansvarskedjorna är långa och om det är svårt att få insyn i företaget. Dessa tendenser kan förstärkas om ägandet är indirekt och anonymt, exempelvis när småsparare investerat i en aktiefond, eftersom ytterligare ett led då tillkommer i delegationskedjan. En annan möjlig intressekonflikt mellan olika ägare uppkommer om vissa aktieplacerare har en kortare tidshorisont än andra. Om detta innebär att företagsledningen ensidigt satsar på kortsiktigt hög lönsamhet kan det drabba de mer långsiktigt orienterade ägarna. Det är omstritt hur viktigt detta problem är i praktiken.

2.2 Den offentliga sektorn

Individens makt i demokratin

Typiskt för den demokratiska styrelsen i alla länder är att ett och samma politiska organ har hand om ett stort antal olika uppgifter. Arbetsfördelningen mellan olika organisationer är med andra ord mindre långt driven i den offentliga sektorn än i den privata sektorn, som kännetecknas av ett stort antal aktörer med olika uppdrag. Ett viktigt skäl är att vissa offentliga verksamheter inte går att dela upp – man kan inte ha mer än ett skattesystem eller ett försvar. Ett annat skäl är relaterat till den tidigare nämnda teorin om företagets gränser. Transaktionskostnaderna skulle bli enorma om man försökte bygga upp specifika politiska besluts-

mekanismer och administrativa system inom varje offentligt verksamhetsområde (Dixit 1996; Myhrman 1994). Samtidigt finns det inga uppenbara drivkrafter för att skapa olika politiska organ för skilda funktioner, liknande de lönsamhetsvinster som företag kan nå på marknaden.

Den omfattande verksamheten inom ett och samma politiska organ gör att roller som är åtskilda i den privata sektorn ofta kombineras i den offentliga. Medborgarna i en kommun eller en stat är samtidigt både »konsumenter« av tjänster och »ägare« av verksamheten. I sista hand är alltså medborgarna de yttersta *principalerna* för den verksamhet de själva drar nytta av. Häri ligger inget principiellt fel; tvärtom är denna kombination av roller kärnan i demokratins styrelseskick. Inte sällan är medborgarna dessutom anställda av staten eller kommunen, vilket är oundvikligt men komplicerar sambandet mellan makt och ansvar ytterligare. En nära sammanhängande komplikation är att politiker, det vill säga *agenter* i det politiska systemet, ofta har en vansklig dubbelroll som »styrelse« för de verkställande organen och som »granskare« av verksamheten.

Medan konkurrens är regel i den privata sektorn produceras många offentliga tjänster av monopol. På vissa områden, där privat konkurrens vore möjlig, har sådan konkurrens diskriminerats eller rent av förbjudits. Möjligheterna till *exit* för medborgaren blir små, eftersom det ofta är omöjligt att hitta en alternativ leverantör. Ibland finns inte heller ett realistiskt val mellan olika offentliga producenter. En medborgare i en viss kommun kan i dag sällan välja en offentlig tjänst från en annan kommun. Visserligen finns en teoretisk möjlighet till *exit*; medborgaren kan flytta från kommunen eller landet. Men flyttkostnaderna är ofta höga, då ett byte av bostadsort vanligen medför ett byte av såväl arbete som privata nätverk. Den enskilda medborgaren sitter därför i regel fast hos en bestämd offentlig leverantör.

När *exit*-metoden är stängd i den offentliga sektorn är konsumenterna i huvudsak hänvisade till *voice*. Vid myndighetsutövning är *voice* den enda tillgängliga metoden för medborgaren att hävda sin rätt. Effektiviteten hos denna mekanism beror på flera faktorer. Om tjänstemannaansvaret är oklart definierat, eller saknas helt, blir möjligheterna att ställa politiker eller tjänstemän till juridiskt ansvar i praktiken mycket begränsade.

De offentliga tjänstemonopolen gör att det oftast endast finns en arbetsgivare för vissa yrkesgrupper med specialkunskaper. Lärare samt vård- och omsorgspersonal har hittills haft mycket

små möjligheter att välja arbetsgivare utan att byta yrke. De kan därmed stöta på de problem vi nämnde i diskussionen om bilateralt monopol i den privata sektorn, nämligen att arbetsgivaren inte trovärdigt kan binda sig för att avstå från att utnyttja sin monopolställning till att hålla nere lönerna sedan en individ väl har skaffat sig en specialiserad utbildning. Detta kan vara en viktig förklaring till återkommande lönerevolter och rekryteringsproblem i dessa yrkesgrupper.

Konstitutionen

En missnöjd medborgares möjligheter att på individuell basis påverka de offentliga tjänsterna genom *exit* och *voice* är alltså i regel mycket begränsade. Medborgaren kan dock fortfarande uttrycka sitt missnöje via den politiska processen. Frågan blir då hur väl medborgarna i sin roll som de yttersta huvudmännen för den offentliga verksamheten kan hålla de politiska beslutsfattarna ansvariga. Problemet liknar i princip förhållandet mellan ägare och företagsledning. Den representativa demokratin aktualiserar därmed ett antal *principal–agent*-problem. De intressekonflikter och det glapp mellan makt och ansvar som finns i stora företag är dock ofta mer komplicerade och svårare att hantera i den offentliga sektorn.

Den verksamhet som medborgarna delegerar till valda representanter, i enlighet med den representativa demokratins idé, blir nödvändigtvis mångdimensionell. Det betyder att en klar målstyrning ofta är svår eller olämplig, av de skäl som angavs tidigare, nämligen att beslutsfattarnas ansträngningar då kommer att styras till de mätbara aktiviteter som ligger till grund för målstyrningen, medan viktiga och svårmätta aktiviteter försummas. Det finns dock vissa undantag, såsom delegeringen av penningpolitiken till en självständig centralbank. De flesta medborgare känner också motvilja mot att offentliga beslutsfattare ges direkta ekonomiska belöningar eller sanktioner, liknande de resultatbetingade avtal som finns i företagssektorn. Politikens många dimensioner gör det också svårt för medborgarna att hålla sig informerade om detaljerna i den mångskiftande offentliga verksamheten, trots offentlighetsprincipen. Det betyder att politiker och tjänstemän ofta har väsentligt bättre information än flertalet väljare, även om det nästan alltid finns väljare som på sina egna yrkesområden är bättre informerade än politiker och tjänstemän i den centrala förvaltningen.

Vi påpekade tidigare att mångdimensionell verksamhet, vansklig målstyrning och bristande och asymmetriskt fördelad information gör det svårt att skriva ändamålsenliga kontrakt i privata företag, vilket ger företagsledningen makt gentemot ägarna. I analogi med detta resonemang kan man se en politisk konstitution som ett ofullständigt kontrakt mellan medborgare och politiker. Liksom i det ekonomiska livet regleras politiken därför av en kombination av formella regler och informella normer. Lojalitet och sociala normer spelar kanske en ännu större roll i den offentliga sfären än inom affärsvärlden. Identitet och uppfattningar om »det rätta«, i vissa fall också idealitet, är viktiga inslag i den politiska processen.

Normer av detta slag är emellertid inte tillräckliga. För att säkra den enskilda individens inflytande uppkommer ett behov av maktbalans, speciellt med tanke på statens tvångsmakt. Eftersom all maktutövning riskerar att urarta fordras tydliga regler för den offentliga makten. Med konstitution menas just ett aktstycke som reglerar hur politisk makt tilldelas, utövas, avgränsas och balanseras. I ett konstitutionellt styrelseskick utövas den offentliga makten under lagarna. Lagstiftning och rättskipning blir därmed grundläggande för den offentliga maktutövningen.

Makt- och ansvarsproblemen inom den privata sektorn visar på de formella reglernas betydelse och begränsning. Ett företags »konstitution« innefattar dels intern organisation, såsom bolagsordning, avtal och kontrollsystem, dels externa regler, såsom lagstadgade krav på personligt ansvar, revision och redovisning. På motsvarande sätt beror sambandet mellan makt och ansvar inom den offentliga sektorn på utformningen av den politiska konstitutionen. Termen konstitution används här i vid mening, från utformningen av EU:s politiska institutioner till detaljreglerna för kommunal förvaltning. Vid sidan av att åstadkomma maktbalans har konstitutionen den viktiga uppgiften att göra kopplingen mellan makt och ansvar så tydlig som möjligt, så att intressekonflikter mellan medborgarna och deras uppdragstagare bättre kan hanteras. Modern forskning visar att det politiska styrelseskicket påverkar hanteringen av intressekonflikter. Olika valsystem och olika politiska regimer har sålunda varierande förmåga att skapa överensstämmelse mellan väljares och politikers intressen (Persson och Tabellini 2000, kap 8–10).

Uppdragskedjan i politiken

På samma sätt som i storföretagen delegeras offentliga beslut ofta i flera led. I Sverige, liksom i andra parlamentariska regimer, är till exempel regeringens ansvar gentemot väljarna indirekt, eftersom det går via riksdagen. Detta liknar företagsledningens indirekta ansvar gentemot ägarna via styrelsen. Myndigheter och offentliga bolag inom stat och kommun innebär ytterligare ett led i uppdragskedjan. Den medborgare som under senare år velat uttrycka sitt missnöje över driftsstörningarna i Stockholms tunnelbana har sålunda stått inför en lång och komplicerad ansvarskedja. Storstockholms Lokaltrafik har lytt under landstinget, men landstingsvalen handlar mer om sjukvård än om lokaltrafik. Landstinget delegerar i sin tur många beslut vidare till SL:s styrelse, som innefattar representanter från alla partier. Inget enskilt parti eller block står därmed som klart ansvarig för dessa beslut. Avsaknaden av direkta personval gör att inte heller enskilda politiker kan hållas ansvariga. I ytterligare ett led har SL:s styrelse delegerat ansvaret för verksamheten till fyra olika bolag, varav ett för skötseln av anläggningarna och ett för driften av tunnelbanan. Vems fel är det då om tunnelbanan inte går? Den vanmäktige resenären på perrongen illustrerar ett generellt problem.

Åtskilliga brister i den offentliga verksamheten kan i själva verket hänföras till indirekta och otydliga ansvarsförhållanden, som beror på långa och komplicerade uppdragskedjor. Väljarna överlämnar makt till politikerna och politikerna överlämnar makt till tjänstemännen. Om ansvarsfördelningen är otydlig bildas en gråzon med oklara roller. Resultatet kan bli både politiskt agerande tjänstemän och politiker reducerade till administratörer. Dålig transparens och bristfällig granskning gör att ineffektivitet och andra missförhållanden kan pågå under lång tid och rent av förvärras i stället för att upptäckas och korrigeras.

Väljarna – politikens huvudmän

Hur kan då ansvar utkrävas för beslut i olika led inom den offentliga sektorn? Valen till olika politiska församlingar är den viktigaste direkta metoden för medborgarna att utkräva ansvar i en representativ demokrati. Riksdags- och kommunalval blir därmed analoga med ägarnas val av styrelse på bolagsstämman. Mer indirekt utkräver medborgarna också ansvar från regeringen via dennas ansvar inför riksdagen. Men dagens valsystem i Sverige har bidragit till att göra detta ansvar otydligt. Sammanflätningen

av rikspolitik och kommunalpolitik och den gemensamma valdagen minskar också väljarnas förutsättningar att skilja mellan rikspolitiskt, landstingspolitiskt och kommunalpolitiskt ansvarsutkrävande. Med partival och proportionellt valsystem är det dessutom svårt att signalera missnöje med enskilda politiker.

Att stat och kommuner har ansvaret för ett stort knippe av åtgärder gör de allmänna valen till trubbiga instrument för ansvarsutkrävande i enskilda frågor. Väljarnas inflytande i specifika frågor kan naturligtvis ökas genom folkomröstningar. Men i Sverige är folkomröstningar enbart rådgivande. I kommunerna kan förslag till folkomröstning också väckas direkt av kommuninvånarna, men det finns inget tvång för kommunfullmäktige att anordna en sådan omröstning. I praktiken har svenska politiker i regel använt folkomröstningar som ett taktiskt instrument för att överbrygga splittring inom partierna. Ett exempel är kärnkraftsfrågan, där valet blev oklart genom tre olika alternativ.

Förvaltningstjänstemännen i Sverige har endast ett indirekt ansvar gentemot väljarna, främst via politikernas utnämningsmakt. Utformningen av denna makt blir därför avgörande för möjligheten att utkräva ansvar. Ansvaret mot väljarna skulle kunna göras mer direkt genom att – som i vissa andra länder – ge väljarna makt att i val utse högre förvaltningstjänstemän. Inom EU är förvaltningstjänstemännens ansvar ännu mer indirekt än i medlemsstaterna.

Granskning – en förutsättning för politiskt ansvarsutkrävande

Den som skall utkräva ansvar måste ha god tillgång till information om verksamheten. Liksom i företagen fordras därför effektiva mekanismer för granskning också i den offentliga sektorn. För att väljarna skall vara väl informerade fordras en tydlig redovisning av både kostnader för och intäkter av olika politiska åtgärder. Detta förutsätter standardiserade principer för redovisning och revision. Praxis är här långt ifrån tillfredsställande. Frågan är varför det skulle vara mindre viktigt att medborgarna får god information om kostnaderna för sociala tjänster än om kostnaden för lingonsylt i livsmedelsbutiken; endast i det senare fallet ställer lagstiftningen krav på tydliga jämförpriser.

För att väljare och politiker skall kunna fatta välgrundade beslut krävs också en kvalificerad analys av verkningarna av föreslagna åtgärder och om alternativa vägar att uppnå uppsatta mål. Ett sätt att förverkliga detta är att låta offentliga organ å väljar-

nas vägnar göra en självständig granskning. Om det finns flera olika granskare, får väljarna en mångsidigare information.

I ett parlamentariskt system har riksdagen, inte minst oppositionen, en central roll som granskare av regeringens politik. Men hur väl oppositionen fungerar beror på valsystemets utformning och på riksdagens arbetsformer. För att riksdagspartierna skall ges ordentlig insyn i regering och förvaltning måste de få betydande resurser för utredning och granskning. Frågan är om riksdagen i dag har tillräckliga resurser för att kunna fylla denna uppgift.

Offentlighetsprincipen garanterar medborgarna ett större mått av insyn i den offentliga sektorns verksamhet i Sverige än i flertalet andra demokratier. Det hindrar inte att det finns stora brister i den professionella granskningen av offentliga makthavare och myndigheter. Då den politiska verksamheten oftast är minst lika svår att överblicka som verksamheten i ett enskilt företag, borde kraven på professionell granskning ställas minst lika högt som i den privata sektorn. Det är tveksamt om Sverige lever upp till dessa krav. Som exempel kan nämnas att man i den offentliga sektorn ofta bortser från den viktiga distinktionen mellan intern och extern revision. Man försummar också kraven på professionalism i granskningen. Vi återkommer till detta viktiga tema.

Komplikationer inom den offentliga sektorn

Ansvarsutkrävande i den offentliga sektorn kompliceras ytterligare av de tre skäl som vi diskuterade för den privata sektorn: risken för glapp mellan makt och ansvar, faran för kortsiktighet, samt intressekonflikter mellan dem som skall utkräva ansvar.

Den första komplikationen är viktig i den offentliga sektorn eftersom beslutsmakten är fördelad mellan flera olika organ. I Sverige visar sig otydligheterna i maktfördelningen inte minst när det gäller förhållandet mellan de olika nivåerna inom den offentliga sektorn. Maktfördelningen mellan stat och kommun påminner om den otydlighet och de mjuka budgetrestriktioner som uppkommer då offentliga organ genom subventioner tar över en del av företagens ansvar. Även gränsen mellan politiska organ och rättsväsende är diffus. Dessa problem aktualiserar frågan om vilka principer som skall ligga till grund för maktfördelningen mellan olika offentliga organ. Man kan tänka sig flera olika principer. Besluten kan läggas på den nivå där informationen är bäst,

där besluten känns tydligast eller där viktiga gränsöverskridande effekter bäst kan internaliseras. Oavsett vilket kriterium som används måste makten över varje offentligt verksamhetsområde fördelas och avgränsas på ett *tydligt* sätt. Samma typ av problem uppkommer i maktfördelningen mellan EU och den nationella statsmakten.

Problemen med kortsiktighet är ännu viktigare inom politiken än inom företagen, eftersom det ofta saknas tydliga incitament för politiska beslutsfattare att ta hänsyn till långsiktiga effekter. Detta kan möjligen förefalla paradoxalt då just politiker ofta tillmäts den speciella uppgiften att beakta externaliteter och långsiktighet. Men man måste skilja på de politiska beslut som i princip skulle kunna fattas och de politiska beslut som i verkligheten kommer till stånd. Inför ett hotande valnederlag kan en regering frestas att fatta beslut med kortsiktigt positiva effekter om den kan undandra sig ansvaret för långsiktigt negativa effekter. Svårigheten att hålla tillbaka den offentliga sektorns tillväxt och problem med återkommande statliga underskott kan ha sådana förklaringar. Bristande förmåga att ta itu med strukturproblem, exempelvis på arbetsmarknaden, kan också spegla politiska svårigheter att lösa problem av långsiktig karaktär. Omvänt kan stor sannolikhet för maktskifte locka sittande regeringar att binda upp en framtida regering till en viss politik via beslut med långsiktiga effekter, såsom den borgerliga regeringens metod att avveckla löntagarfonderna.

Kortsiktiga politiska beslut kan också gynna den rådande politiska majoriteten. ATP favoriserade exempelvis dem som var röstberättigade när systemet infördes på bekostnad av framtida generationer. De senare kunde inte rösta och inte heller utkräva ansvar i efterhand av dem som konstruerade systemen. Massmedierna kan också bidra till kortsiktighet i politiken. Särskilt televisionen har gjort det möjligt för politiker att snabbt nå ut till hela befolkningen med löften om förmåner. Journalister efterlyser ofta omedelbart besked om vad politiker avser att göra åt det samhällsproblem som är aktuellt för stunden.

Problemen med socialförsäkringssystemen illustrerar också den tredje komplikationen, nämligen intressekonflikter mellan dem som skall hålla beslutsfattarna ansvariga, i analogi med att alla ägare av ett företag inte har samma tidshorisont. Intressekonflikter mellan olika väljare rörande olika politiska beslut tillhör själva kärnan i politiken. Men de kan ändå ställa till två olika slags problem när det gäller att utkräva ansvar.

Det första problemet är att intressekonflikter mellan olika väljargrupper kan försvaga metoderna för att utkräva ansvar av politiska representanter som missköter sina uppdrag. Ideologisk polarisering mellan väljarna kan försvåra för medlemmar av en väljarmajoritet att utkräva ansvar från ett regeringsparti eller en koalition, trots att denna misskött sitt uppdrag. Likaså kan ett riksdagsparti på endera höger- eller vänsterkanten finna det besvärande att utkräva ansvar av en regering med näraliggande ideologi.

Det andra problemet liknar den situation där företagsledningen tar speciell hänsyn till dominerande ägare på övriga ägares bekostnad. Intresseorganisationerna bildades ursprungligen för att underlätta samarbete mellan individer med liknande intressen och värderingar samt, inte minst, för att förhandla med andra intressegrupper. Men många organisationer har utvecklats till politiska särintressen; de ägnar kraft, tid och pengar åt att försöka gynna sina egna medlemmar och funktionärer via politiska beslut. Riksdags- och regeringsarbetet har ibland underlättat denna utveckling genom att indela departement och riksdagsutskott på ett sätt som anpassats efter sektorsintressen – jordbruksutskottet, trafikutskottet och socialförsäkringsutskottet är exempel. I en pluralistisk politisk demokrati är det naturligt att organisationer propagerar för sina åsikter och intressen; vi har redan konstaterat att valen med nödvändighet är trubbiga verktyg för att signalera åsikter och hålla politikerna ansvariga i enskilda frågor. Men om organisationer också finansierar politiska partier, kan politiska beslutsfattare känna ett större ansvar mot dessa intressegrupper än mot befolkningen i stort. Gränsen blir då diffus mellan lobbyverksamhet, privilegiejakt (*rent seeking*) och rena påtryckningar.

Förekomsten av sådana intressekonflikter illustrerar svårigheten att precisera vad man skall mena med allmänintresse i motsats till särintresse – en distinktion av stor betydelse. Svårigheten försvinner bara i det triviala fall då en viss politisk åtgärd ligger i alla medborgares egenintresse, till exempel som ett resultat av att grupper som förlorar på en viss åtgärd kompenseras av vinnarna genom transfereringar. Eftersom en sådan kompensation ofta inte ges, kan dock intressekonflikter mellan olika grupper i regel inte undvikas, särskilt inte på kort sikt. Då finns det inte heller något objektivt kriterium som avgör vad som är ett allmänintresse respektive ett särintresse.

Ett försök att belysa frågan är idén att man befinner sig bakom

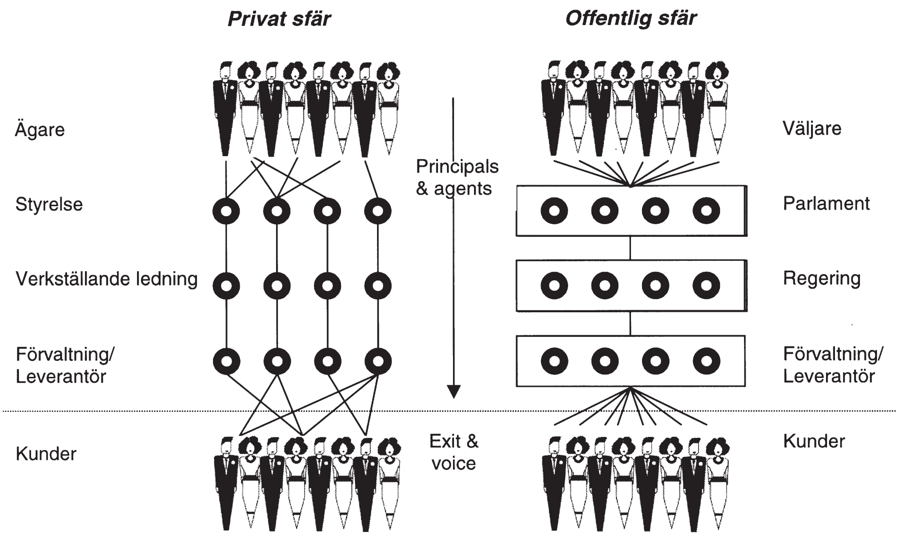
»en slöja av okunnighet« (*veil of ignorance*) om sin framtida position när man tar ställning till ett politiskt förslag, exempelvis om politiska spelregler (Vickrey 1945). Man skulle med andra ord tänka bort sitt egenintresse, huruvida man i framtiden är rik eller fattig, sjuk eller frisk, anställd eller företagare. Så stor osäkerhet om framtiden råder nu sällan i faktiska beslutssituationer. Men tankekonstruktionen »en slöja av okunnighet« är i alla fall ett fruktbart sätt att belysa innebörden i begreppet allmänintresse. Den visar till exempel att det inte är storleken på en viss grupp som avgör om den är ett särintresse eller om den representerar ett allmänintresse – såvida gruppen inte omfattar hela befolkningen.

Nu förekommer det naturligtvis i praktiken att vissa individer accepterar eller aktivt stöder ekonomisk-politiska åtgärder som missgynnar den egna gruppen till förmån för andra. Sannolikheten för detta är större om förlorarna accepterar de politiska spelregler varigenom en viss omfördelning av inkomster eller andra nyttigheter kommit till stånd. Därför kan de politiska institutionernas utformning få betydelse för möjligheterna att nå enighet kring politiska åtgärder med fördelningseffekter. Men dessa institutioner får framför allt rollen att avväga olika intressen mot varandra, det vill säga att tillgodose vissa intressen på bekostnad av andra. Olika konstitutioner gör denna avvägning på olika sätt och ger därför olika resultat t.ex. när det gäller ekonomisk politik.

2.3 Delegeringskedjor

Som visats i detta kapitel finns det både likheter och skillnader mellan privat och offentlig sektor. Figur 2.1 renodlar och sammanfattar makt- och ansvarsproblemen i de båda sektorerna.

Den enskilda medborgaren överlåter i sin roll som kund uppgiften att producera vissa tjänster till såväl privata företag som offentliga förvaltningar. Detta illustreras i figurens nedersta del för både privat och offentlig verksamhet av de linjer som förbinder kunder med leverantörer. Här ser man också att möjligheterna till *exit* oftast är större inom den privata sektorn, där varje kund kan välja mellan flera leverantörer, än i den offentliga sektorn där alla kunderna ofta är hänvisade till samma leverantör. Möjligheterna till voice beror bland annat på konstitutionen och annan lagstiftning. Den enskilda medborgarens ställning i förhållande till offentliga förvaltningar och myndigheter i Sverige diskuteras mer ingående i kapitel 6.



FIGUR 2.1. *Uppdragskedjor i privat och offentlig sektor.*

Att enskilda medborgare är både ägare av privata företag och medlemmar av olika politiska organ illustreras i den övre delen av figur 2.1. I båda rollerna delegerar medborgaren ett antal uppdrag och beslut i flera led – i den privata sektorn till företagets styrelse, verkställande ledning och förvaltning, i den offentliga sektorn till parlament, regering och förvaltning. Möjliga intressekonflikter kan leda till problem i alla länkarna av dessa uppdrags- och ansvarskedjor. Figuren illustrerar att en och samma politiska ansvarskedja måste hantera ett stort antal skilda verksamheter, i kontrast till förhållandena i den privata sektorn. I kombination med sämre möjligheter till målstyrning blir därför problem med makt och ansvar svårare att hantera i den offentliga sektorn än i den privata. Konstitutionen, i vid mening, avgör hur allvarliga problemen blir i politiska organ liksom i enskilda företag.

De problem som är förknippade med överlåtelse av makt i flera led är gemensamma för alla politiska nivåer. Figuren illustrerar maktöverlåtelsen i ett rent parlamentariskt system med själv-

ständiga ämbetsverk, som passar väl in på den svenska staten. Delegationskedjan ser emellertid annorlunda ut såväl i svenska kommuner som i EU – vi återkommer till detta. Grundfrågan är dock densamma: Hur skall den enskilda individen i praktiken kunna utkräva ansvar av de styrande?

Maktfördelning

En första förutsättning för ett effektivt ansvarsutkrävande är att makten kan lokaliseras. Detta reser ett antal frågor. Uppfyller riksdagen sin uppgift, enligt grundlagens formulering, att vara »folkets främsta företrädare«? Hur kan riksdagen kontrollera regeringen? Går det att finna en fungerande balans mellan å ena sidan risken för en politisering av ämbetsmannauppgifterna och å andra sidan faran för byråkratisering och tjänstemannavälde? Kapitel 3 behandlar dessa frågor när det gäller staten.

Motsvarande problem finns också på andra politiska nivåer. Den kommunala självstyrelsen innebär att väljarna överlåter sin makt på kommunfullmäktige respektive landstingsfullmäktige. Den styrande makten utövas sedan av nämnder och styrelser. Till skillnad från staten finns här inte någon klar boskillnad mellan politik och förvaltning; kommuner och landsting har i princip en politikerstyrd förvaltning.

De skilda nivåerna inom den offentliga sektorn framtvingar också en maktdelning i höjdled. Väljarnas möjligheter att med olika valsedlar utkräva ansvar försvåras av diffusa och överlappande ansvarsområden. Är det staten eller kommunerna som har ansvaret för skola och socialt bistånd? Kan principen om kommunal självstyrelse vidmakthållas om staten inte respekterar de beslut som kommunala församlingar fattar i överensstämmelse med utslaget i kommunala val? Hur långt kan staten ingripa i den fria beskattningsrätten utan att undergräva denna självstyrelse? Kapitel 4 tar upp makt- och ansvarsfördelningsproblem både mellan stat och kommun och inom den kommunala demokratin.

Frågan om maktfördelningen mellan olika nivåer har ytterligare skärpts genom EU:s vidgade uppgifter. Statligt och överstatligt ansvar flyter samman på vissa områden och bildar en gråzon som lämnar utrymme för politiker att skylla impopulära åtgärder på byråkraterna i Bryssel. EU är en hybrid av mellanstatligt samarbete mellan regeringar och överstatlig organisation. Genom Europaparlamentet har folkvalda representanter ett visst, om än begränsat, inflytande. I denna komplexa organisation med paral-

lella och långa uppdragskedjor ställs ansvarsfördelningsproblemet på sin spets. Kapitel 5 uppmärksammar förhållandet mellan EU och medlemsstaterna liksom EU:s demokratiska underskott.

Granskning

Den andra förutsättningen för att den enskilda medborgaren skall kunna utkräva ansvar är information och granskning. Eftersom den offentliga makten kan utnyttjas på mer än ett sätt fordras en kontinuerlig återrapportering i form av saklig och oberoende granskning. Kravet på ett fullgott kunskapsunderlag och effektiva granskningsmetoder gäller alla tre leden i delegationskedjan. Får regeringen en korrekt återrapportering från de underlydande myndigheterna? Kan riksdagen följa regeringens fögderi? Har väljarna tillgång till en allsidig information om de statliga organens verksamhet? Dessa frågor diskuteras i kapitel 3. Motsvarande informations- och granskningsproblem är minst lika stora när det gäller kommunerna och EU. Dessa problem behandlas i kapitel 4 respektive 5.

Ansvarsutkrävande

En klar maktfördelning och en effektiv granskning är nödvändiga, men inte tillräckliga förutsättningar för att den enskilda individen skall kunna kontrollera makten och utkräva ansvar. Det måste också finnas effektiva metoder för att utkräva ansvar. Anställda tjänstemän har ett ämbetsansvar och måste kunna ställas till svars för tjänstefel och i yttersta fall avsättas. Parlamentarismen innebär att riksdagen skall kunna fälla regeringen och ersätta den med en annan. De allmänna valen utgör väljarnas främsta tillfälle att utkräva ansvar av de förtroendevalda. Möjligheten till maktväxling bildar den representativa demokratins puls. Den avgörande frågan är väljarnas möjligheter att utkräva ansvar av de styrande i staten, kommunerna och EU.

I vårt perspektiv är idealet en tydlig maktfördelning, väl fungerande granskning samt effektiva metoder för att utkräva ansvar. Den pessimistiska motbilden är en offentlig sektor som kännetecknas av grumlig maktfördelning, bristfällig information och maktutövning utan ansvar. Frågan är vilken av dessa två bilder som bäst stämmer med dagens Sverige.

42
Blank

KAPITEL 3

Staten

Den svenska statens samlade utgifter inklusive socialförsäkringarna är ungefär 35 procent av BNP, drygt hälften av de totala offentliga utgifterna. Men statens makt sträcker sig betydligt längre än dess egen direkta verksamhet. Liksom i de flesta länder påverkar staten i stor utsträckning såväl den privata sektorn som kommunerna, bland annat genom regleringar, skatter och stabiliseringspolitiska instrument.

De frågor vi ställer i detta kapitel gäller statens sätt att sköta sina stora och viktiga uppgifter. Hur kommer det sig att regeringarna ofta misslyckats med att konjunkturanpassa stabiliseringspolitiken och systematiskt misslyckats med att hålla inflationen i schack? Varför har man så länge tolererat allvarliga defekter i skattesystemet, socialförsäkringarna och den offentliga tjänsteproduktionen? Hur kommer det sig att stora investeringsprojekt i infrastruktur genomförs trots bristande samhällsekonomisk lönsamhet? Hur kan man förklara att AMS år efter år spenderat ett par tiotal miljarder, trots att det visat sig svårt att påvisa påtagliga effekter på sysselsättning eller löner för deltagarna i programmen, och trots att programmen trängt ut andra jobb i stor skala?

Vi vill hävda att svaren på dessa frågor i stor utsträckning ligger i oklar maktfördelning, svag granskning och svårigheter att utkräva ansvar i rikspolitik och statsförvaltning. Kapitlet följer den uppdragskedja vi presenterat i figur 2.1. Vi diskuterar alltså först relationen mellan väljare och riksdag, därefter relationen mellan riksdag och regering och slutligen relationen mellan regering och förvaltning.

3.1 Relationen väljare–riksdag: vilsen i vallokalen

Det första ledet i rikspolitikens ansvarskedja ger väljarna regelbundna möjligheter att i riksdagsvalen ställa politikerna till ansvar för vad de åstadkommit under den gångna mandatperioden. Valen ger också ett mandat för den kommande valperioden. Men

hur fungerar dessa mekanismer i praktiken?

En första fråga är om väljarna har förtroende för sina valda representanter. Det finns tecken på att förtroendet för partier och politiker har sjunkit under senare år (Gilljam och Holmberg 1995). Valdeltagandet i Sverige har sedan länge varit högt i internationell jämförelse men har sjunkit på senare år. Vårt land skiljer ut sig genom att förtroendet för partier och politiker har minskat kontinuerligt under många år i rad (Kaase och Newton 1995). En mer direkt indikator på sviktande förtroende är att många, inte minst i yngre generationer, uttrycker misstro mot politiker. Detta visar sig bland annat i språket, där förhållandet mellan väljare och valda ofta kläs i termerna »vi« och »dom«.

Men den centrala frågan är i vilken utsträckning valsystemet tillåter och uppmuntrar medborgarna att utkräva ansvar av sina valda representanter i riksdagen. Detta förutsätter inte bara tydliga politiska alternativ, utan också god information om dessa alternativ och kunskap om hur väl de valda skött sina uppdrag. I detta avsnitt tar vi därför också upp frågan om väljarnas information.

Valsystemet försvårar väljarnas ansvarsutkrävande

En komplikation när väljarna delegerar makt till politiska representanter är att mandatet i stor utsträckning måste bli »öppet«. Stabiliseringspolitiken är ett uppenbart exempel, eftersom den med nödvändighet utformas av den sittande regeringen under valperiodens lopp. En annan komplikation, som angavs i kapitel 2, är att väljarna måste ta ställning till stora »paket« av åtgärder. Detta leder till svåra informations- och koordineringsproblem. Förekomsten av politiska partier med ideologiska positioner efter en höger–vänsterskala kan ses som försök att lösa dessa problem genom att omvandla ett mångdimensionellt val till ett endimensionellt (Downs 1957).

Valsystemets utformning har stor betydelse för väljarnas möjligheter att hantera dessa problem. Den utpräglade proportionaliteten i det svenska valsystemet lägger stor vikt vid att ge röst åt olika åsikter och intressen. Systemet gör det dock svårt att utkräva ansvar av enskilda politiker och ofta också av sittande regeringar. Det är därför värt att jämföra med andra valsystem, särskilt med majoritetsval i enmansvalkretsar.

I Sverige är det ordningsföljden på partilistan som avgör vilka kandidater som blir invalda; 1998 invaldes endast 3 procent av

riksdagens ledamöter i strid med listordningen. Därmed bestämmer partiernas valkretsorganisationer vilka personer som i första hand skall sitta i riksdagen. Kopplingen blir svag mellan väljarnas sanktionsmöjlighet och makthavarnas individuella intresse att sköta sina uppdrag. Väljarnas rätt att kryssa för en kandidat har inte ändrat detta grundläggande förhållande. Det svenska personvalsystemet har blivit en föga lyckad halvmesyr (SNS Demokratiråd 1999). Skulle en övergång från proportionellt valsätt till majoritetsval förbättra denna situation? Då majoritetsval innebär att varje parti endast ställer upp en kandidat per valkrets, blir val av parti identiskt med val av person. Därmed får väljarna direkta möjligheter att rösta bort enskilda politiker. Många gånger ger majoritetsvalsystemet också större möjlighet till direkt kontakt mellan väljare och valda; varje geografiskt område har sin egen kandidat.

Majoritetsval underlättar också möjligheterna att utkräva ansvar från en sittande regering. Både statsvetenskaplig teori och praktiska erfarenheter visar att antalet partier i ett land är direkt relaterat till graden av proportionalitet. Majoritetsval ger tydliga regeringsalternativ eftersom två stora partier eller valallianser tenderar att slåss om makten. Det stora antalet partier i proportionella valsystem innebär att regeringsalternativen är mindre tydliga för väljarna. Koalitionsregeringar och minoritetsregeringar är legio, valen följs ofta av segslitna regeringsförhandlingar och regeringskriserna duggar tätt under valperioderna. Proportionella valsystem gör det därför svårare att hålla regeringen och de ingående partierna ansvariga för politikens resultat. Man kan därför förvänta sig att incitamenten för minoritetsregeringar eller koalitioner att undvika misskötsel är svagare än för majoritetssregeringar. Incitamenten försvagas ytterligare för partier som i kraft av en strategisk politisk position kan räkna med medlemskap i flera alternativa regeringskoalitioner. Extrema exempel på detta är korruptionsskandalerna i Belgien och Italien, som båda involverade kristdemokratiska partier som i praktiken varit koalitioner av olika partifraktioner och som suttit i permanent regeringsställning under efterkrigstiden.

En annan viktig konsekvens av majoritetsval är att valvinden får ett kraftigt genomslag när det gäller mandatfördelningen i parlamentet. Väljarna får därför större makt över regeringsbildningen än vid proportionella val (Lively 1975). Att en valförlust blir mer kännbar för ett politiskt parti får också betydande konsekvenser för styrkeförhållandena inom partiet mellan olika

åsiktsgrupper och individer. Tider av tillbakagång tvingar partier till intern omprövning. Partiernas interna omvandlingstryck blir därmed större under majoritetsvalsystem än vid proportionella val.

Trots det proportionella valsystemet undvek de skandinaviska länderna, särskilt Sverige och Norge, länge partisplittring och otydlighet. Marginaliserade kommunistpartier, någorlunda sammanhållna borgerliga regeringsalternativ och stabila väljarpreferenser med utbredd klassröstning var regel under de första decennierna av efterkrigstiden. Men sedan dess har det politiska landskapet förändrats. Under några få år gick Sverige från fem till åtta riksdagspartier. Regeringsalternativen har därmed blivit allt otydligare och minoritetsregeringar regel snarare än undantag. Svårigheterna för väljarna att utkräva ansvar för politiken har därmed ökat.

Men majoritetsval har också nackdelar jämfört med proportionella val. Inte heller i majoritetsvalsystem känner alla väljare till sin representant. Men den mest uppenbara svagheten är att majoritetsval leder till sämre representativitet än proportionella val. Erfarenheten visar till exempel att kvinnorepresentationen är bättre i proportionella valsystem, som ger partierna möjlighet att införa exempelvis varvade listor (Norris 1996). Olika minoriteter kan också lättare bli företrädda i parlamentet, något som är speciellt viktigt för etniskt blandade samhällen. Det är dock långtifrån säkert att individernas åsikter representeras väl ens i proportionella val. Svenska intervjuundersökningar visar att riksdagsledamöterna i många fall har felaktiga föreställningar om väljaropinionen. Bland riksdagsledamöter som hade samma uppfattning som partiets väljare gjorde 90 procent en korrekt bedömning av väljaropinionen. Men bland de ledamöter som hade en annan mening än partiets väljare gjorde endast 30 procent en riktig bedömning av åsiktsläget i väljarkåren (Esaiasson och Holmberg 1996). Vidare behöver inte intresse- och åsiktsrepresentativitet nödvändigtvis sätta spår i den praktiska politiken.

Man kan också hävda att majoritetsvalsystem konserverar gamla partistrukturer och förhindrar nyetablering. Eftersom små partier missgynnas, blir tröskeln hög för nya partier att ta sig in i parlamentet. Men även proportionella valsystem kan, under vissa förhållanden, ha en konserverande effekt. Om oppositionen är splittrad och inte lyckas samla något realistiskt regeringsalternativ, kan proportionella valsystem ge långvarig dominans av ett parti. Sådan enpartidominans kan bli självförstärkande, eftersom

det regerande partiet kan modifiera de politiska institutionerna till sin egen fördel, öppna karriärvägar för de egna anhängarna och framställa sig som det statsbärande partiet. Japan, Israel och Sverige har ofta nämnts som exempel (Pempel 1990); Norge är ett annat exempel.

Valsystemet och politikens innehåll

Vid en bedömning av olika valsystem måste man också diskutera deras konsekvenser för politikens innehåll. Valsystemet avgör hur det politiska systemet väger ihop åsikts- och intressekonflikter i utformningen av den praktiska politiken. Vi syftar på tre slag av konflikter. En är den intressekonflikt mellan väljare och deras representanter i riksdagen som vi betonade i kapitel 2 när vi betraktade väljarna som huvudmän (*principals*) och riksdagsmännen som utförare (*agents*). Denna konflikt kan exempelvis ta sig uttryck i slöseri med väljarnas medel, inkompetenta ministrar eller förvaltningschefer, samt nonchalering av väljarnas preferenser.

Ett annat slags konflikt hänger samman med politikens ideologiska skiljelinjer. Väljare kan vara obenägna att rösta bort ett parti som fört en oskicklig politik, om partiet trots allt företräder deras åsikter och intressen. Om en väljarmajoritet till exempel är nöjd med progressiviteten i skattesystemet eller utformningen av transfereringsprogram som pensioner, arbetslöshetsförsäkring och barnbidrag, kan de eventuellt överse med att valda representanter slösat med skattemedel. Ju större ideologiska motsättningar i samhället, desto mer kommer valen att handla om dessa och desto mindre om politikernas förmåga att sköta sina uppdrag.

En tredje typ av konflikt gäller statliga program som gynnar särintressen. Som vi betonade i kapitel 2, blir den politiska makten lätt snedfördelad till förmån för specifika grupper. Det kan gälla lättrörliga marginalväljare, exempelvis individer för vilka ideologiska bindningar spelar mindre roll än rent ekonomiska intressen. Jordbrukare anförs ofta som ett exempel, inklusive LRF:s inflytande över jordbrukspolitiken. Andra exempel är hyresgäströrelsens, HSB:s och Riksbyggens inflytande över bostadspolitiken. Ett slående exempel på mäktiga särintressen är LO:s inflytande på socialdemokratiska regeringar, inte bara när det gäller arbetsmarknaden utan också i flera andra politiska frågor (se exempelvis Kjell-Olof Feldts och Thage G. Petersons memoarer: Feldt 1991; Peterson 1999). Intressegrupper kan dock få infly-

tande även på andra vägar. Svenska storföretag har sålunda haft stort inflytande över näringspolitik och företagsbeskattning; delvis beror detta på att svensk socialdemokrati betraktat en ökad roll för storföretag, och en marginalisering av små företag, som en naturlig del av den ekonomiska utvecklingen (Henrekson och Jakobsson 2000). I en alltmer internationaliserad värld är det också frestande för företagsledare och företagarorganisationer att försöka påverka politiken genom allmänt tal om riskerna för utflyttning av verksamheten, även när vederbörande företag inte har några planer på detta.

Hur kan man då vänta sig att politiker i olika valsystem balanserar olika intressen mot varandra? Teorin pekar på att majoritetsval begränsar risken för misskötsel. Som vi framhållit blir det relativt lätt att utkräva ansvar av enskilda politiker och sittande regeringar. Om man använder tillgängliga mått på korruption som en mätare på misskötsel, visar det sig mycket riktigt att denna är signifikant lägre i länder med majoritetsval. Dessa länder har emellertid i regel också en rättstradition av anglosaxisk typ (s.k. *common law*), vilket är en annan tänkbar förklaring (Persson, Tabellini och Trebbi 2000).

Men majoritetsval kan också ge starkare incitament än proportionella val att föra en politik inriktad mot snäva grupper. Att vinna valet i ett majoritetsvalsystem kräver nämligen majoritet endast i en majoritet av valkretsarna, något som i extremfallet bara kräver stöd från drygt 25 procent (det vill säga hälften av hälften) av väljarkåren. Även om både Thatcher och Blair haft en stabil underhusmajoritet har de i själva verket bara haft stöd av en minoritet av de röstande. Den politiska konkurrensen kan därmed väntas gynna marginalväljare i strategiska valkretsar, vilket befrämjar en selektivt orienterad politik. I ett rent proportionellt valsystem kräver en valvinst i stället stöd av 50 procent av väljarna, vilket kan väntas göra politiken mer generellt orienterad (Persson och Tabellini 2000).

Mot detta skulle man kunna hävda att olika intressegrupper lättare kan aggregera sina intressen via rena intressegruppspartier vid proportionella val, eftersom dessa har goda möjligheter att bli representerade i parlamentet vid ett sådant valsystem. De få empiriska resultat som föreligger är dock förenliga med den tidigare nämnda hypotesen, det vill säga att proportionella val tenderar att inriktas mot bredare väljargrupper. Studier som tar hänsyn till skillnader i socioekonomiska faktorer tyder på att länder med proportionella valsystem har större transfereringsprogram

och annan politik riktad mot breda väljargrupper. Länder med majoritetsval har däremot en större koncentration av de offentliga utgifterna på offentlig konsumtion (Persson och Tabellini 1999; Milesi-Feretti et al. 1999). En tänkbar tolkning är att sådana utgifter lättare kan skräddarsys för att ge fördelar till grupper med specifik geografisk anknytning och därför blir viktiga i ett majoritetsvalsystem. Transfereringar, som i regel knyts till socioekonomiska grupper oavsett bosättningsort, gynnas däremot relativt sett av ett proportionellt valsystem.

Tre decennier av minoritetsregerande och instabila koalitionsregeringar i Sverige är ett viktigt skäl att åter ta upp frågan om det lämpliga valsystemet. Majoritetsvalens förmåga att ge stabila regeringar och därmed goda möjligheter för väljarna att utkräva ansvar framstår mot den bakgrunden som viktigare än tidigare. Samtidigt kan anhängare av proportionella val hänvisa till den större heterogeniteten hos väljarna och de ökade kraven på representativitet, som bättre tillgodoses vid proportionella val.

Väljarnas information

Ett exempel på bristfällig information bland väljarna är att många skatter inte är klart redovisade. Medborgarna har därmed begränsad information om hur mycket de faktiskt själva betalar för den offentliga verksamheten. Exempelvis anges det inte på butikshyllorna hur stor del av priset för enskilda varor som utgörs av moms och andra indirekta skatter. Ett mer subtilt exempel är att en del av skatten och avgiften på arbetsinkomster kallas arbetsgivaravgift, vilket ger intrycket att den drabbar arbetsgivaren snarare än den anställde. Ett mer belysande namn vore löneskatt och socialförsäkringsavgift.

Riksdagsmajoriteten har ett begränsat intresse att sprida kritisk information om sin regering. Oppositionspartier har å sin sida starkt begränsade utredningsresurser. Deras möjligheter att få tillgång till kritisk information är därför beroende av verksamheten hos oberoende granskare. Som vi skall se är det illa ställt på den punkten i Sverige.

Även om massmedia främst förmedlar information från andra har de också en egen roll som oberoende granskare, fångat i epitetet »den tredje statsmakten«. Sett i några decenniers perspektiv har medierna också kommit att uppträda som alltmer självständiga och kritiska granskare. Men journalisternas koncentration på konkretion – knuten till speciella individer – innebär att me-

dierna är bättre på att upptäcka och skildra konkreta händelser, såsom isolerade skandaler och politikers personliga defekter, än att skildra principiella problem, klarlägga svagheter i politikens innehåll och upptäcka systemfel i den politiska beslutsprocessen. Koncentrationen på enskilda fall och kortsiktiga hänsyn påverkar både politiker och tjänstemän och ökar svårigheten att styra den offentliga sektorn efter generella principer och långsiktiga perspektiv.

Informationen kan också bli snedvriden till förmån för starka och välorganiserade intressegrupper, eftersom medierna får en stor del av sina uppgifter från dessa. En intresseorganisation som företräder en liten grupp har ringa intresse att avslöja ineffektivitet och misskötsel i anslutning till åtgärder i medlemmarnas intresse. Då kostnaderna vanligen är utspridda över stora befolkningsgrupper finns det inte något motintresse som har tillräckliga motiv att informera sig och sprida information om kostnaderna. Jordbrukspolitiken och subventioner till specifika industribranscher, regioner och orter är typiska exempel. Ett annat skäl till snedvriden information är mediekonkurrensen och omsorgen om reklamintäkter. Medierna kan välja att koncentrera sin rapportering till frågor med störst intresse för attraktiva läsar-, lyssnar-, tittar- och surfargrupper (Strömberg 1998). Politiska partier kan väntas få betydligt större genomslag i massmedia för förslag om stöd till köpstarka grupper, som barnfamiljer med god ekonomi, än till köpsvaga grupper, som ensamstående låginkomsttagare.

3.2 Relationen riksdag – regering: två decennier av minoritetsregerande

Nästa led i den rikspolitiska uppdragskedjan gäller parlamentarismen, det vill säga riksdagens förhållande till regeringen. Grundlagen stadgar att regeringen styr riket och »är ansvarig inför riksdagen«. Men hur fungerar den svenska parlamentarismen i praktiken? Vi kommer att koncentrera oss på två aspekter av denna fråga. Den ena gäller regeringens förmåga att anpassa sin politik till ständigt förändrade omständigheter. Här kommer riksdagens funktionssätt och regeringens handlingskraft i fokus. Vi skall diskutera en rad exempel från stabiliseringspolitiken, eftersom denna förutsätter att regeringen fattar rätt beslut vid rätt tillfälle. Den andra aspekten rör riksdagens och regeringens förmåga att i praktisk politik omsätta väljarnas prefe-

renser beträffande mera långsiktiga frågor som resursanvändning och inkomstfördelning. Här hamnar riksdagens förmåga och möjligheter att granska regeringens förslag i fokus. Vi diskuterar exempel som rör investeringar i infrastruktur, skatter, socialförsäkringar och regleringar.

Regeringsmaktens försvagning

I den så kallade Westminstermodellens parlamentarism är makt- och ansvarsfördelning tydlig. Regeringen vilar på parlamentets majoritetsparti medan minoritetspartiet bildar opposition. Så länge regeringen har parlamentets förtroende behåller den regeringsmakten och har därmed ansvaret för att styra landet och ta initiativ till ny lagstiftning. Ansvarsfördelningen är tydlig också vid koalitionsregeringar med en majoritet av parlamentet bakom sig. Så länge regeringen håller ihop sker förhandlingarna om politikens innehåll inom regeringskansliets väggar och koalitionspartierna står gemensamt ansvariga. Dock får koalitionsregeringar lätt svårigheter med den inre sammanhållningen.

Att ett enda parti får egen parlamentsmajoritet är vanligt i länder med majoritetsval, men ovanligt i länder med proportionella val. Då det senare valsättet dominerar i Västeuropa var sålunda endast 6 procent av regeringarna under tiden 1945–87 i denna del av världen enpartiregeringar med egen majoritet (Laver och Schofield 1990). Förutom i Storbritannien och Irland har sådana förekommit endast i Belgien, Norge, Sverige och Österrike. Samma undersökning visade att 61 procent var koalitionsregeringar och 33 procent enpartiregeringar utan egen majoritet. I vissa länder finns en tradition att undvika minoritetsregeringar och att i stället försöka bilda en koalitionsregering som har majoritet i parlamentet. Sådana länder är Belgien, Finland, Island, Luxemburg, Nederländerna och Tyskland. För några årtionden sedan var Norge och Sverige sinnebilden för stabila regeringar, medan Finland utgjorde en motpol med täta regeringskriser. Numera är bilden den motsatta. Finland har kommit att styras av breda majoritetsregeringar, medan Norge och Sverige utmärks av instabila minoritetsregeringar.

En gång i tiden var Sverige sålunda ett exempel på en stark form av parlamentarism (Lewin 1996, 1998). Visserligen hade socialdemokraterna sällan ensam majoritet i riksdagen; ett undantag är de två åren efter segervalet 1968. Men även i minoritet fungerade man i praktiken som en majoritetsregering, till exem-

pel då man i början av 1950-talet bildade koalition med dåvarande bondeförbundet. Under en lång period därefter kunde kommunisterna som stödparti inte trovärdigt hota att fälla regeringen. Första kammarens eftersläpande majoritet utgjorde ytterligare ett stabiliserande inslag. Men under 1970-talet gick den svenska parlamentarismen in i ett nytt och svagare skede. Ideologiska vindkantringar – omväxlande röda, gröna och blå vindar – och ökad väljarrörlighet i samband med mindre klassröstning ledde till stora påfrestningar på parlamentarismen. Den nya författningens enkammarsystem, (nästan) exakta proportionalitet och korta mandatperioder förstärkte effekten av dessa påfrestningar och ledde till politisk instabilitet. Jämviktsriksdagen 1974–76 följdes av sex år med fyra olika borgerliga regeringskonstellationer. Sedan 1981 har ingen regering haft majoritet i riksdagen.

Minoritetsregeringarna och förhandlingsparlamentarismen kan ses som en parallell till 1920-talets hoppande förhandlingstaktik. I dag har man ofta anledning att fråga sig vem som tar ansvaret för politiken. Är vänsterpartiet och miljöpartiet i opposition eller en del av regeringsunderlaget? Den svaga parlamentarismen gör inte bara makt- och ansvarsfördelningen mellan riksdag och regering otydlig. Den bidrar också till svårigheterna för väljarna att hålla politikerna ansvariga.

Regeringens ansvar inför riksdagen

Som »folkets främsta företrädare« skall riksdagen hålla regeringen ansvarig å medborgarnas vägnar. Hur detta kan ske beror på grundlagens bestämmelser om regeringsbildning, regeringsupplösning och nyval. Dessa regler har också betydelse för politikens innehåll, eftersom de påverkar den relativa förhandlingsstyrkan mellan koalitionspartierna i en regering, såväl som mellan regering och oppositionspartier. Till exempel får premiärministerns parti en starkare ställning om denne, som i Storbritannien och Danmark, fritt kan utlysa nyval under valperioden eller om regeringen, som i Frankrike, kan koppla en förtroendeomröstning till ett kontroversiellt budgetförslag. Hur grundlagsreglerna påverkar förekomsten av olika regeringar och politikens innehåll är en central forskningsuppgift som just påbörjats av statsvetare och ekonomer; robusta teoretiska och empiriska resultat saknas i nuläget.

De svenska parlamentariska spelreglerna kan dock på goda

grunder förmodas bidra till att det uppkommer minoritetsregeringar. I Sverige finns exempelvis inte kravet att regeringen efter ett val måste godkännas av en majoritet i den nyvalda riksdagen (*investiture vote*). Sålunda kunde socialdemokraterna efter 1998 års val sitta kvar trots en avsevärd valförlust. Systemet kan också fresta ett parti att undgå det fulla regeringsansvaret genom att ställa sig utanför regeringen men ändå lova att stödja regeringen i utbyte mot resultat i vissa hjärtefrågor. Centerpartiets agerande under förra valperioden med krav på kärnkraftsavveckling och regionalstöd är ett exempel.

Skärpta bestämmelser vad gäller misstroendeförklaring skulle troligen öka minoritetsregeringars förmåga att genomföra långsiktigt nödvändiga men kortsiktigt impopulära åtgärder. I Ekonomikommissionens rapport (SOU 1993:16) pekade vi på möjligheten att införa den tyska bestämmelsen om konstruktiv misstroendeförklaring; riksdagen kan inte fälla regeringen utan att presentera ett alternativ. En sådan regel skulle ha hindrat regeringskrisen 1990, då en allians av vänsterpartiet och de borgerliga partierna röstade bort den socialdemokratiska minoritetsregeringen utan att kunna enas om någon alternativ regering.

För att nyansera diskussionen bör man påpeka att regeringar i länder med stor partisplittring inte nödvändigtvis behöver vara svaga, handlingsförlamade eller ansvarslösa (Lijphart 1999). I några länder med stor partisplittring har sådana regeringar kunnat nå breda politiska överenskommelser; en politisk samarbetskultur har utvecklats (konsensusparlamentarism). Sådana regeringar har ibland kunnat genomföra omfattande omläggningar av den ekonomiska politiken, däribland mindre generösa regler i socialförsäkringssystemen, med sikte på att förbättra samhällsekonomin på lång sikt. Danmark och Nederländerna är exempel på detta, i båda fallen dock endast efter en lång ekonomisk nedgångsperiod (Strom 1990; Lidbeck 1999).

Stabiliseringspolitiken som illustration

Stabiliseringspolitiken i Sverige under de senaste decennierna illustrerar tydligt vådan av svaga regeringar och oklara riksdagsförhållanden (Åberg 1997). Den ökade politiska instabiliteten under denna period kom nämligen att sammanfalla med svårare utmaningar än tidigare för stabiliseringspolitiken. Den fasta växelkursen var den tänkta grundbulten i den stabiliseringspolitiska regimen. Penningpolitiken fick därmed främst till uppgift att för-

svara den fasta växelkursen – ett grundläggande resultat i Mundell–Fleming-modellen (Mundell 1968). Huvudansvaret för att upprätthålla en lämplig inhemsk efterfrågenivå lades därmed på finanspolitiken, och alltså direkt på riksdag och regering. I valet av en fast växelkurs låg också en förhoppning om att denna skulle tjäna som ett kritstreck för pris- och lönebildningen. Man kan säga att politikerna delegerade en inkomstpolitisk uppgift till arbetsmarknadens parter i centrala avtalsförhandlingar. I praktiken innebar detta att regering och riksdag undandrog sig delar av det stabiliseringspolitiska ansvaret då man kunde skylla en hög inflation på parterna.

Redan under 1960-talets parlamentariska och makroekonomiska stabilitet visade det sig svårt för regering och riksdag att leva upp till sitt stabiliseringspolitiska ansvar. Under decenniets två konjunkturuppgångar, 1964–65 och 1969–70, var finanspolitiken expansiv snarare än kontraktiv (Mathiesen 1971). Det var svårt för den socialdemokratiska regeringen att bedriva en restriktiv finanspolitik omedelbart före riksdagsvalen 1966 och 1970, trots att regeringen under den senare perioden faktiskt hade egen majoritet.

Oljeprischockerna och den långsammare ekonomiska tillväxten under 1970-talet skärpte kraven på en ansvarsfull stabiliseringspolitik, samtidigt som ökad parlamentarisk instabilitet gjorde det svårare att leva upp till dessa krav. Krocken mellan uppgift och politiska förutsättningar satte punkt för den stabiliseringspolitiska regim som existerat sedan början av 1950-talet, baserad på en fast växelkurs som inte fick ändras. En ny regim utvecklades från mitten av 1970-talet, karakteriserad av återkommande devalveringar efter perioder med svag finanspolitik och en snabbare inflation än omvärlden. Under sådana förhållanden var växelkursåtagandet inte trovärdigt – särskilt inte i en värld med stora och snabba internationella kapitalrörelser som reagerar kraftigt på tendenser till övervärderade valutor. Den nya regimen varade fram till 1992 då försvaret av kronan gavs upp och riksbanken valde en flytande, i realiteten till att börja med en sjunkande, valuta.

Parlamentariska svårigheter spelade en viktig roll för flera av de stabiliseringspolitiska misslyckandena. Ett tydligt exempel är den expansiva finanspolitik som en borgerlig koalitionsregering bedrev under konjunkturuppgången 1978–79. En ofta framförd förklaring är att den första borgerliga regeringen på 40 år var angelägen att bevisa att man delade socialdemokraternas omsorg

om den fulla sysselsättningen. En annan förklaring är konflikter inom koalitionsregeringen, där vart och ett av regeringspartierna månade om lättrörliga väljargrupper mellan de ingående partierna. Koalitionen kom så småningom också att spricka och ersättas av en svag minoritetsregering under vilken budgetunderskottet fortsatte att skena.

Den borgerliga koalitionsregeringen 1991–94 kom senare att drabbas av liknande problem. Beslut om nödvändig budgetsanering försenades under minst ett år av spänningar mellan koalitionspartierna, regeringens minoritetsställning och det förestående valet.

Ett ytterligare exempel är den socialdemokratiska minoritetsregeringens oförmåga att vidta restriktiva finanspolitiska åtgärder under den ekonomiska överhettningen under 1980-talets sista år. Bristen på parlamentariskt stöd för sådana åtgärder spelade en avgörande roll. Problemen utmynnade i den ovan nämnda regeringskrisen 1990 då vänstern och de borgerliga tillsammans fällde den socialdemokratiska regeringen på ett ur finanspolitisk synvinkel urvattnat förslag. Till bilden hör också de interna konflikterna inom det socialdemokratiska partiet inte minst mellan regering och LO. I stället för att på ett effektivt sätt angripa inflationens drivkraft – den överhettade ekonomin – försökte regeringen förbjuda pris- och lönehöjningar.

Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet drev fram ännu ett byte av stabiliseringspolitisk regim (Lindbeck 1997, s. 74–84). När växelkursen fick flyta från hösten 1992 blev penningpolitiken det viktigaste stabiliseringspolitiska instrumentet, ånyo en illustration till Mundell–Fleming-modellen. Frågan om ansvaret för stabiliseringspolitiken ställdes åter på sin spets. Riksbanken hade den formella kontrollen av ränta och växelkurs och var i denna mening en av världens mest självständiga centralbanker. Men i praktiken låg kontrollen hos den politiska majoriteten. Riksbanksfullmäktige, som fattade penningpolitiska beslut, återspeglade de partipolitiska styrkeförhållandena i riksdagen under varje valperiod. Den nya stabiliseringspolitiska regimen byggdes upp gradvis, sedan riksbanksfullmäktige i januari 1993 lagt fast ett inflationsmål om 2 procent. Efter stor politiska vånda antogs också en riksbanksreform (genom riksdagsbeslut 1996 och 1998), som lade det direkta ansvaret för penningpolitiken hos en tjänstemannastyrelse i riksbanken.

Riksdagen överlät därmed makten över det viktigaste stabiliseringspolitiska instrumentet till riksbanksledningen. Denna har

dock ett ansvar gentemot riksdagen att uppfylla det lagfästa målet om prisstabilitet. Ansvaret utkrävs i olika former: utskottsutfrågning och i sista hand riksdagens utnämningsmakt. Riksbanken har också på egen hand vidtagit åtgärder som underlättar ansvarsutkrävande: det tydliga inflationsmålet, inflationsrapporterna och de öppna protokollen. Som ett resultat har inte bara ansvaret för stabiliseringspolitiken blivit klarare. Möjligheterna att uppnå uppställda mål har också ökat. Dels är ränteförändringar mindre politiskt laddade inför väljarna än finanspolitiska åtgärder med uppenbara fördelningspolitiska konsekvenser, dels undviker man de parlamentariska komplikationer som vi givit exempel på. Efter vissa övergångsproblem har den nya penningpolitiska regimen hittills fungerat väl; pris- och lönebildningen tycks ha ställt in sig i enlighet med riksbankens inflationsmål, som visat sig ha stor trovärdighet. För första gången på flera decennier kan man inte hävda att penningpolitiken, och därmed ansvaret för penningvärdet, har skötts sämre i Sverige än i andra länder. Politiken har dock ännu inte testats i situationer med högkonjunktur och högt kapacitetsutnyttjande av arbetskraften.

Även finanspolitikens ställning i den nya stabiliseringspolitiska regimen återspeglar lärdomar från tidigare misslyckanden. Ett antal reformer har syftat till att komma ifrån skenande utgifter och budgetunderskott. En skärpt budgetprocess, med ett fastställt utgiftstak, förstärker regeringens handlingskraft även i minoritetsställning. Numera måste oppositionen enas om ett alternativt budgetförslag för att fälla regeringens förslag. Planeringshorisonten har förlängts genom de fyraåriga valperioderna vilket underlättade konsolideringen av statsfinanserna. Den nya budgetprocessen minskar risken för nya statsfinansiella kriser. Det är möjligt att misslyckandena i stabiliseringspolitiken under 1980-talets slut hade kunnat undvikas med dagens regim och regler. Bytet av stabiliseringspolitisk regim och de institutionella förändringarna har, med andra ord, mildrat de stabiliseringspolitiska nackdelarna av en parlamentarisk situation med svaga regeringar.

Riksdagens försummade granskningsroll

Parlamentarismen förutsätter en viktig granskande funktion för riksdagen. Som lagstiftande organ har den ansvaret för att kunskapsunderlaget för nya politiska beslut är tillfredsställande; det-

ta är en framåtblickande uppgift, en granskning *ex ante*. För att kunna hålla regeringen ansvarig måste riksdagen också skaffa information om kvaliteten i verkställigheten; detta är i stället en tillbakablickande uppgift, en granskning *ex post*. Hur klarar riksdagen dessa båda uppgifter att å medborgarnas vägnar granska regeringsförslag till lagstiftning och regeringens sätt att verkställa riksdagens beslut?

När det gäller granskning *ex post* har riksdagen det övergripande ansvaret för att det finns fungerande system för rättslig, administrativ och ekonomisk granskning av hela den offentliga verksamheten. En del av riksdagens kontrollmakt utgörs av konstitutionsutskottets årliga granskning av regeringsärendenas handläggning och statsrådens ämbetsutövning. KU-granskningen har emellertid reducerats till ett tämligen ytligt partipolitiskt spel, där oppositionen försöker »pricka« enskilda statsråd, och representanter för regeringspartierna söker förhindra detta. Därmed försummar riksdagen en väsentligare uppgift, nämligen att göra en seriös helhetsbedömning av hur regeringen sköter sin styrande roll.

En annan del av riksdagens kontrollmakt utövas av riksdagsrevisorerna. Dessa har en svag och oklar ställning. Riksdagens revisorer består av nuvarande och tidigare riksdagsledamöter, som till sitt förfogande endast har en liten stab och en förhållandevis liten budget. Revisorernas granskning begränsas av politiska hänsyn. Riksdagsledamöterna och allmänheten får alltså inte särskilt mycket information genom denna kanal, vilket begränsar möjligheterna att granska regeringen.

Hur fungerar då granskningen *ex ante*? Sverige var en gång känt som landet som hade förmågan att »tänka efter före« (Ruin 1982), med en beslutsprocess präglad av saklighet, eftertanke och förankring. Grundlagen innehåller också ett allmänt beredningstvång. Vid beredningen av regeringsärenden skall sålunda »behövliga upplysningar och yttranden« inhämtas. Utredningsväsendet som länge varit ett viktigt inslag i denna förhandsgranskning håller inte längre samma kvalitet som tidigare. En ESO-granskning (Ds 1998:57) pekade på brister i de offentliga utredningarna, vad gäller metoder, dokumentation, data och analys. Regeringens uppdrag till kommittéerna har också stora brister: oklara direktiv tyder på att regeringen inte vill eller kan ge sina utredningar tydliga mandat (SOU 1990:44; Johansson 1992). Trycket mot snabba, kortsiktiga åtgärder har minskat utrymmet för ett kvalificerat beslutsunderlag. Bristen på grundlig

granskning *ex ante* är inte bara ett demokratiskt problem. Den bidrar också till slöseri med allmänna medel via symbolpolitik. Nya politiska åtgärder bedöms inte alltid efter de föreslagna åtgärdernas troliga effekter, utan efter majoritetens villighet att spendera ett visst antal miljarder på en avgränsad väljargrupp eller region, eller att visa handlingskraft i någon uppmärksammad fråga.

Ett utländskt exempel på professionell granskning av lagförslag är den som görs av den amerikanska kongressens budgetkontor, CBO (Congressional Budget Office). Detta organ har mer än 200 anställda, varav drygt 90 procent är professionella och 60 procent har doktorsexamen i ekonomi eller förvaltning. Budgeten för 1998 var drygt 200 miljoner kronor. CBO är kongressens eget organ för ekonomiska analyser och utgör en motvikt till administrationens utredningsresurser. Det ger inga rekommendationer om den ekonomiska politiken men tar fram kvalificerat beslutsunderlag. Man har skyldighet att granska effekterna av alla lagförslag – såväl på den offentliga budgeten som på samhällsekonomin. Kongressen har också, enligt de regler som gäller för budgetprocessen, skyldighet att utgå från CBO:s kalkyler i sina budgetförslag. Inte minst det sistnämnda har givit CBO en mycket stark ställning i faktisk politik. Många stora lagförslag har bromsats av CBO:s analyser, bland annat Clinton-administrationens planerade sjukvårdsreform, som visade sig innehålla allvarliga brister. Samtliga analyser publiceras, vilket betyder att även allmänheten via media har möjlighet att ta del av resultaten. CBO:s höga professionella kompetens och dess politiska obundenhet har gett det ett högt anseende. Därför får dess utredningar stor betydelse inte bara i kongressen utan också i den allmänna ekonomisk-politiska diskussionen.

Vår diskussion om granskning *ex ante* har hittills gällt de granskade förslagens innehåll. En annan viktig fråga gäller deras lagenlighet. Här framstår det svenska systemet som svagt i internationellt perspektiv. I flera länder kan vanliga lagars förenlighet med grundlagen prövas både före och efter det att de trätt i kraft. Ett exempel på en kraftfull förhandsgranskning är det franska författningsrådet, som har möjlighet att underkänna en av parlamentet stiftad lag innan den träder i kraft. I Sverige kan lagrådet visserligen yttra sig över lagförslag, men granskningen är inte obligatorisk och utslaget inte bindande.

Så gott som alla konstitutionella demokratier har numera ett system för juridisk lagprövning. Domstolar och myndigheter har

rätt, till och med skyldighet, att vägra tillämpa en lag eller annan rättslig föreskrift om denna strider mot författningen. Att jurister och tjänstemän har en sådan rätt är inte odemokratiskt. Det är alltid de folkvalda som har sista ordet genom möjligheten att ändra lagen eller författningen. En konstitutionell demokrati innebär att folket och dess valda representanter beslutar om författningen och att starka, oberoende organ ser till att den efterlevs i praktiken. En del länder har inrättat särskilda organ för att pröva de offentliga beslutens grundlagsenlighet. Den tyska författningsdomstolen har blivit en förebild för många demokratier. Andra länder, såsom Förenta Staterna och de nordiska länderna, har lagt lagprövningsrätten hos de allmänna domstolarna. I Sverige inskränks dock den grundlagsfästa lagprövningsrätten av en säregen grundlagsbestämmelse. I de fall då föreskriften har beslutats av riksdagen eller regeringen kan en domstol bara vägra tillämpa beslut om grundlagsbrottet är »uppenbart«.

Allokerings- och fördelningspolitiken som illustration

Det finns gott om exempel på oförmånliga konsekvenser av brister i granskningen både av den faktiskt förda politiken och av regeringens förslag till åtgärder. De exempel som vi ger är inte avsedda att vara heltäckande, men de konkretiserar förhoppningsvis vårt principiella resonemang.

Många stora investeringar i *infrastruktur* gynnar speciella grupper i samhället, men uppfyller inte ens lågt ställda krav på samhällsekonomisk avkastning. Riksdagsbeslut om sådana investeringar vilar i många fall på bräckligt underlag (Ahlstrand 1995). Studier av Bottniabanan tyder på en klart negativ samhällsekonomisk avkastning. Demokratirådets granskning av den beslutsprocess som föregick Dennispaketet avslöjade också svagheter i kostnadsanalysen (Petersson m.fl. 1996). Tunnelkommissionen kritiserade skarpt banutredningens slutsatser och miljökonsekvensbeskrivning beträffande tunneln genom Hallandsåsen (SOU 1998:137). I Ekonomikommissionen rapporterade vi att beslutsfattarnas prioritering mellan olika möjliga väginvesteringar inte hade något som helst samband med deras rangordning enligt samhällsekonomisk lönsamhet (Jansson och Nilsson 1989).

De samhällsekonomiska verkningarna negligeras också inom *regleringspolitiken*. Bristerna i granskning gäller både förslag och genomförande av åtgärder. Uppenbara exempel är hyresregleringen och regleringarna inom byggnadssektor och jordbruk –

alla med stora konsekvenser för medborgarnas levnadsstandard. Ekonomiska studier tyder på att de fördelningspolitiska mål som motiverat regleringarna skulle ha kunnat nås till lägre kostnad om statsmakterna i stället satsat på direkta kontantöverföringar (Bentzel, Lindbeck och Ståhl 1963, Ståhl och Wickman 1992 när det gäller bostadspolitiken; Gulbrandsen och Lindbeck 1969, Bolin, Meyersson och Ståhl 1984 samt Bolin och Swedenborg (red.) 1992 när det gäller jordbrukspolitiken). Kostnader som vore mer uppenbara för riksdagen och för väljarna skulle troligen ha minskat det politiska stödet för denna politik. Det är till och med tveksamt om dessa regleringar faktiskt uppnått allmänt accepterade fördelningspolitiska mål. I storstäder betyder exempelvis hyreskontrollen ofta låga hyror för välbärgade innerstadsbor och höga hyror för mindre bemedlade i förorterna. På andra orter har krisdrabbade kommunala, men statligt subventionerade, bostadsföretag rivit bostäder i stället för att sänka hyrorna. Hyressänkningar skulle ha gynnat både nuvarande hyresgäster och ungdomar som skulle ha fått råd att flytta hemifrån. Jordbruksregleringen ger högre matpriser som omfördelar inkomster från barnfamiljer med modesta inkomster till ägare av jordbruksmark.

Det finns också stora brister när det gäller granskningen av *skatter* och *socialförsäkringar*. Kvalificerade utredningar har i flera fall föregått stora omläggningar, såsom skattereformen 1990–91 och pensionsreformen i slutet av 1990-talet. I dessa fall har det traditionella svenska utredningsväsendet visat sig från sin bästa sida. Men skatter och socialförsäkringar har också genomgått en rad – var för sig – bergränsade förändringar, som på sikt helt förändrat systemens karaktär. Sådana förändringar har ofta kommit till stånd utan någon som helst analys av konsekvenserna. Ett färskt exempel är bristen på analys av verkningarna av de många avvikelser som senare skett från 1990–91 års skattereform. Dessa exempel återspeglar svagheten med ett system utan obligatorisk granskning av nya lagförslag. Den kompetens som byggs upp i samband med större offentliga utredningar tas inte till vara, och kontinuiteten i granskningen går därmed förlorad.

Ett annat område där allokeringspolitiken haft stora effekter som knappast beaktas gäller företagsstrukturen. Skatte- och regleringspolitiken har sedan länge gynnat storföretag på de mindre och medelstora företagens bekostnad. På grund av diskrimineringen av hushållssparande och individuellt aktieägande av svenska medborgare har dessutom institutionellt och utländskt

ägande favoriserats. Sedan väl valutareglering och andra spärrar mot utländskt ägande försvunnit har de svenska storföretagen blivit attraktiva och lätta att ta över av utländska ägare, eftersom dessa – till skillnad från svenska ägare – slipper betala utdelningskatt. Effekten liknar vad som hände efter avregleringen av den inhemska kreditmarknaden, då skattereglernas stimulans av lånefinansiering plötsligt tilläts slå igenom i hushållens beteende. Båda exemplen illustrerar vådan av att inte nog beakta interaktionen mellan olika offentliga regelverk.

På alla dessa områden inom allokerings- och fördelningspolitiken är det riksdag och regering som är ytterst ansvariga inte bara för den politik som bedrivits utan också för den bristande granskningen av politikens verkningar. Därmed har inte bara riksdagen brustit i sitt ansvar. Det har också blivit svårare för väljarna att utkräva ansvar på ett effektivt sätt.

3.3 Relationen regering–förvaltning: styrning utan mål

I det sista ledet av den politiska uppdragskedjan skall förvaltningen omsätta riksdagens och regeringens principbeslut i praktisk handling. Andra uppgifter för förvaltningen är att bereda beslut och slå larm om offentliga program som inte når uppställda syften. Förverkligas denna vision om relationen mellan folkvalda, regering och förvaltning?

Självständiga ämbetsverk

Sverige har av historiska skäl en internationellt unik organisation av den centrala statsmakten. Departementen är relativt små och fungerar väsentligen som stabsorgan till regeringen, medan huvuddelen av den statliga förvaltningen utgörs av organisatoriskt fristående myndigheter. Regeringen har visserligen ett övergripande ansvar för dessa myndigheter, men grundlagen stadgar att politiker inte får bestämma hur myndigheterna beslutar i ärenden som rör myndighetsutövning och lagtillämpning. Sverige avviker också från den gängse modellen med ministerstyre bland parlamentariska demokratier då *enskilda* statsråd inte har någon egen beslutsmakt. Regeringens *kollektiva* ansvar är starkt markerat och därmed följer särskilda krav på att regeringsmakten utövas genom formella beslut grundade på ett gemensamt ansvar.

Denna modell med självständiga ämbetsverk har principiella

fördelar, inte minst genom att skapa förutsättningar för en tydlig ansvarsfördelning och att göra det möjligt för regering och regeringskansli att koncentrera sig på större frågor. I praktiken kan emellertid rollfördelningen mellan departement och myndigheter avvika från modellen, med risk för misskötsel och ineffektivitet. Regeringen kan försöka politisera ämbetsverken genom att utnämna chefer baserat på rent politiska hänsyn. Regeringen kan ta på sig rena förvaltningsärenden och därmed gå runt ämbetsverket. Självständigheten kan undergrävas genom att intressegrupper får ett oproportionerligt inflytande i ämbetsverken.

Utnämningsmaktens politisering

Då regeringen har utnämningsmakten i sin hand kan den frestas att politisera tillsättningen av chefsbefattningar, som generaldirektör och landshövding. Vilket utrymme finns då, konstitutionellt och reellt, för detta? Utnämningar enbart på grundval av partipolitiska meriter är inte förenliga med grundlagen; enligt regeringsformen skall man vid tillsättningen av statliga tjänster endast fästa avseende vid »sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet«. Riksdagens konstitutionsutskott har vid flera tillfällen granskat regeringens utnämningsmakt. Den sittande regeringen hävdar att den iakttagit kraven på förtjänst och skicklighet. Inför utskottet förklarade statsminister Göran Persson att det faktum att ett antal verkschefer har politisk bakgrund sammanhänger med att det är en merit att ha arbetat i politiska församlingar och att den statliga förvaltningen mår väl av att den typen av kompetens finns företrädd. Att proportionellt fler socialdemokrater utnämnts förklarade Persson med att moderater mer dras till näringslivet (1997/98:KU25).

En kartläggning av nytillsatta myndighetschefer under perioden från februari 1997 till och med april 1999 visar att hälften hade sin bakgrund i statsförvaltningen, medan en fjärdedel var politiker.[1] Statskontoret beräknar att en fjärdedel av samtliga statliga verkschefer har politisk bakgrund. Men bland cheferna i 22 tunga ämbetsverk hade 64 procent politisk bakgrund, till exempel som statssekreterare (rapport 1999:21). Det gäller viktiga

1. *Statstjänstemannen* nr 8 1999. Undersökningen avser regeringens utnämningar av landshövdingar, generaldirektörer, överdirektörer, universitetsrektorer och motsvarande befattningar.

myndigheter såsom Arbetarskyddsstyrelsen, Banverket, Generaltullstyrelsen, Jordbruksverket, Riksförsäkringsverket, Rikspolisstyrelsen, Luftfartsverket, Naturvårdsverket, Nutek, SIDA och SCB. Även om regeringspartiet tillsätter fler av sina egna, är det principiellt mest betydelsefulla att en omfattande politisering över huvud taget förekommer, oavsett vilket parti som gynnas. Regeringsformens krav på »förtjänst och skicklighet« har alltmer kommit att betyda politisk erfarenhet.

En stor internationell undersökning har analyserat relationerna mellan politiker och topptjänstemän. Studien finner inte någon skarp rågång mellan regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna i Sverige (Wallin m.fl. 1999). En attitydundersökning visade att statliga topptjänstemän i allehanda samhällsfrågor hade problemuppfattning och värderingar som låg påfallande nära politikernas. »Samsyn är den term som bäst uttrycker relationen mellan politikers och tjänstemäns föreställningsvärld« (Wallin m.fl. 1999, s. 292). Gränsen går i stället inom myndigheterna. En bred klyfta i politisk grundinställning gick mellan å ena sidan departementsråd och generaldirektörer och å andra sidan övriga verkstjänstemän. När det gällde partianslutning framträdde samma klara skiljelinje. Departementsråd och generaldirektörer är partimedlemmar i avsevärt högre grad än andra tjänstemän, en trend som förstärkts över tiden. Andelen partimedlemmar bland statssekreterare, generaldirektörer och departementsråd var 46, 30, respektive 22 procent år 1971. Motsvarande siffror år 1990 var 100, 49, respektive 36 procent (Wallin m.fl. 1999, tab. 4.5).

Regeringen som bidragsgivare

Enligt konstitutionen kan regeringen styra förvaltningen genom rättslig normgivningsmakt, finansmakt, utnämningsmakt och kontrollmakt. Men många av de cirka 10 000 beslut som regeringen fattar årligen avser partsärenden och bidrag. Inom vissa politiskt uppmärksammade områden har regeringen valt att själv ta hand om verkställigheten. Det blir därvid lättare för regeringen att fördela bidrag med utgångspunkt i rent politiska hänsyn, vilket i princip inte är tillåtet för en förvaltningsmyndighet. Medel för särskilda insatser i kommuner och landsting (Persson-

pengarna)[2], »kretsloppsmiljarden«[3] och »Östersjömiljarden«[4] fördelas inom regeringskansliet. I en granskning av kretsloppsmiljarden konstaterar Riksrevisionsverket att regeringskansliet inte är lämpat för att handlägga den här typen av projekt. Organisationen är olämplig för att pröva bidragsansökningar då departementen inte lyder under samma regelverk och kontrollsystem som förvaltningsmyndigheterna. De är till exempel inte föremål för oberoende effektivitetsrevision (RRV 1999:28). Miljödepartementet har varken haft tillräckliga kunskaper eller resurser för att kunna bedöma vilka kommuner som skall få bidrag. Kontrollen har varit otillräcklig (RRV 1999:37). Kritiken av Perssonpengarna har också gått ut på att det är svårt att veta om kommunerna använt dem på åsyftat sätt. Östersjömiljarden har visat sig svår att följa över huvud taget.

Ett exempel på regeringsfördelade bidrag där politiska hänsyn tycks ha spelat roll är fördelningen av bidrag till svenska kommuner för investeringar i en ekologiskt hållbar utveckling. I den första vågen av detta program valåret 1998 delade regeringen själv ut 2 285 miljoner kronor till 42 av 115 sökande kommuner. En empirisk studie tyder på att kommunens miljöprofil hade en viss betydelse för vilka kommuner som fick bifall på sina ansökningar, men den viktigaste förklaringen till att en kommun fick stöd var små röstmarginaler mellan de politiska blocken (Dahlberg och Johansson 1999).

2. Sedan år 1996 disponerar regeringen medel för bidrag till särskilda insatser i kommuner och landsting (prop. 1994/95:150, bil. 7). Avsikten med dessa medel är att skapa möjligheter att i rekonstruktivt syfte tillfälligt bistå kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter kan hamna i en särskilt svår ekonomisk situation. En del av bidraget har också fördelats till flyktingkostnader, till omstruktureringsprojekt och till förebyggande hiv/aidsverksamhet (prop. 1998/99:150).
3. En miljard kronor satsades i det kretsloppsprogram som startade i januari 1997 och var tänkt att löpa till och med utgången av 2001. Programmet avslutades dock redan den 15 april 1999, bland annat på grund av alltför lågt intresse för stödet. Kretsloppsprogrammets mål var bland annat att bidra till en hållbar samhällsutveckling, kretsloppsanpassning, ökad sysselsättning inom byggbranschen, miljöförbättringar, stimulering av ny teknik, upprustning av miljonprogramsområden och minskning av avfallsmängden (RRV 1999:28).
4. Näringsdepartementet handlägger ansökningar ur det treårsanslag om en miljard kronor som ingick i regeringens sysselsättningsproposition 1996. Syftet är att »stärka Östersjöregionens betydelse för tillväxt och sysselsättning i Sverige, bland annat genom att stimulera gemensamma projekt inom områdena livsmedel, energi, utbildning, infrastruktur och miljö«. Det är regeringen som fattar beslut om varje enskilt projekt. År 1999 tillkom ytterligare en miljard för samma ändamål.

Alla dessa fall är avsteg från grundprincipen i svensk statsförvaltning och leder till oklarheter när det gäller fördelningen av makt mellan regering och myndigheter.

Korporatism

Politisk makt utövas ofta inom avgränsade sektorer, som jordbruk, utbildning, hälsovård, kommunikationer och försvar. Denna sektorisering leder till problem när det gäller makt och ansvar (Petersson m.fl. 1996). Nära kontakter mellan politiker och särintressen kan strypa debatten om olika handlingsalternativ. Sektorsvisa beslutsarenor är ofta slutna för insyn, kritik och innovationer. Myndigheterna får svårt att fungera som oberoende granskare. De nära relationerna inom en sektor mellan regleringsmyndigheter och de reglerade företagen gör också att rollfördelningen blir oklar. Politikerna riskerar att bli särintressenas fångar; fenomenet brukar i facklitteraturen beskrivas med termen *regulatory capture* (Stigler 1972).

Ett utslag av intressegemenskapen mellan förvaltning och intressegrupper är att myndigheter uppträder som påtryckare gentemot politikerna. Ett exempel är Vägverket, som i praktiken uppträtt både som politiskt parti och särintresse genom att söka övertala medborgarna i kontroversiella politiska frågor, bland annat med hjälp av inhyrda mediekonsulter. Vägverket ingick också en allians med Vägföreningen och myndigheten kunde inte fylla sin roll som självständig och opartisk myndighet (Petersson m.fl. 1996).

Intressegemenskapen kan också ta andra former. Bo Rothstein har uppmärksammat hur ett antal statliga myndigheter bedriver en aktiv ideologiproduktion. Glesbygdsverkets generaldirektör argumenterar i olika fora för glesbygdsintressen och bättre kommunikationer. Ungdomsstyrelsen kräver ökat ungdomsinflytande inom olika områden. Jämo, Homo, Barnombudsmannen och Diskrimineringsombudsmannen ser opinionsbildning som en viktig del av verksamheten. Rothstein konstaterar att idédebatten om olika samhällsfrågor alltmer förs mellan generaldirektörer och andra tjänstemän: byråkratiseringen av den ideologiska debatten gör att Rothstein frågar sig vem som behöver de politiska partierna (Rothstein 1999). Man kan också se inrättandet av ideologiproducerande myndigheter som ett sätt för en sittande regering att binda upp den framtida politiken i en viss riktning.

Försäkrings- och arbetslöshetskassorna som illustration

Försäkringskassorna hanterar årligen belopp av storleksordningen 300 miljarder kronor. Kassorna är ganska löst infogade i den statliga förvaltningsapparaten. De är självständiga juridiska subjekt och hävdar sin autonomi trots att de utför regelrätt myndighetsutövning. Kassornas verksamhet illustrerar två olika problem. När det gäller försäkringskassorna tycks problemet vara bristande styrning och kontroll, medan arbetslöshetskassorna är en illustration till inslagen av korporatism i statsförvaltningen.

En statlig utredning år 1996 pekade på problem inom försäkringskassorna som kan beskrivas som en otydlig maktfördelning och därmed sammanhängande svårigheter att utkräva ansvar. Kompetenstvister och ifrågasättande av beslutsbefogenheter har blivit vanliga och fått märkbara effekter för organisationens förmåga att fatta strategiska ledningsbeslut (SOU 1996:64). Utredningen föreslog att kassorna skulle inordnas under Riksförsäkringsverket, RFV. Regeringen gick dock emot detta förslag i sin proposition och bibehöll i stort sett status quo. En annan statlig utredning påvisade »anmärkningsvärda förändringar i utgiftsmönstret som måste hänföras till bristande styrning, kontroll och samordning, delegering av beslutsbefogenheter utan koppling till finansieringsansvar och ett alltför stort spelrum på olika beslutsnivåer för motstridiga intressen« (SOU 1997:57). Även Riksrevisionsverket har kritiserat splittringen inom administrationen av socialförsäkringarna. Resultatstyrningen på detta område fungerar illa och olika försäkringskassor tillämpar regelverken på skilda sätt (RRV 1996:60). Även en färsk utredning av LO tyder på stora regionala variationer i tillämpningen av existerande regler (LO 1999).

Arbetslöshetskassorna är självständiga juridiska subjekt som drivs i personalunion med fackliga organisationer. De är fristående men skall agera som myndigheter när de handlägger arbetslöshetsförsäkringen, som till ungefär 90 procent finansieras med offentliga medel. En intressegrupp har alltså fått rätten att administrera ett offentligt transfereringssystem. Det finns en risk för en överdrivet generös tolkning av arbetslöshetsreglerna i enskilda fall, eftersom detta gynnar organisationens egna medlemmar på skattebetalarnas bekostnad. Det är också omvittnat att icke fackanslutna drabbas av negativ särbehandling i form av längre handläggningstider. Att detta system fortsatt att gälla sammanhänger med att det är en viktig bas för de fackliga organisationernas möjligheter att få medlemmar och därmed också för de-

ras ekonomiska och politiska makt. Detta ligger också i det socialdemokratiska partiets intresse.

Ett annat problem är att de fackliga organisationerna inte behöver ta det ekonomiska ansvaret när ökad arbetslöshet höjer kassornas utgifter. Detta tar bort en spärr mot reallönehöjningar och tenderar att öka arbetslösheten, varvid kostnaderna i huvudsak faller på skattebetalarna (Carling, Holmlund och Vejsin 1999).

Arbetslöshetskassornas oklara ställning begränsar också möjligheterna till offentlig insyn och granskning. Staten får delvis insyn i arbetslöshetskassornas arbete genom en representant i varje arbetslöshetskassas styrelse, men dessa representanter uppfyller sällan de formella krav man bör kunna ställa på dem som skall ta tillvara allmänintresset. Redan av detta skäl uppkommer brister i tillsynen (Statskontoret 1999:32). Ännu mer anmärkningsvärt är att Riksrevisionsverket inte har möjlighet att få de uppgifter som behövs för en effektiv granskning av arbetslöshetskassorna (RRV 1999:39A).

Svag granskningsmakt

Vi har tidigare diskuterat riksdagens granskning av regeringen. Det gällde då både riksdagsrevisorernas granskning *ex post* av regeringens tidigare verksamhet och behovet av granskning *ex ante* av lagförslagens innehåll och lagenlighet. Det är också viktigt att diskutera granskningen av förvaltningen. Regeringen har ett uppenbart behov av en internrevision, det vill säga en stabsmyndighet som kontrollerar att myndigheterna lever upp till regeringens direktiv inom ramen för sin givna budget. Men allmänheten har också behov av en extern granskning av den statliga verksamheten. Man kan tala om en parallell till en företagslednings behov av internrevision av sin förvaltning och bolagsstämmans behov av en extern granskning av hela företagets skötsel.

I Sverige finns endast ett granskningsorgan – Riksrevisionsverket (RRV) – som avses fullgöra båda dessa funktioner. Men RRV uppfyller inte kravet på oberoende; verket är en myndighet underställd regeringen (Ahlbäck 1999). Revisionsorganets verksamhet är inte reglerad i lag eller grundlag och regeringens detaljstyrning är förhållandevis omfattande. Sverige är det enda land i Europa där tillsättningen av en riksrevisor inte är omgärdad av några särskilda processer för att garantera ämbetets integritet. I RRV:s råd, som regeringen utser, ingår bland annat före-

trädare för finansdepartementet samt riksdagsledamöter. Verket kan inte granska all förvaltning som registreras på statsbudgeten. Det finns heller ingen lagstiftning som reglerar verkets rätt att få behövlig information från kommuner, organisationer och företag som tar emot statligt stöd (RRV 1998:63). Trots att RRV:s instruktion betonar uppgiften att bedriva internrevision har verket i praktiken under många år också försökt fylla behovet av externrevision. Det är inte förvånande att detta lett till spänningar gentemot regeringen.

Ibland förklaras Sveriges undantag från den internationella normen med vår svenska förvaltningsmodell med självständiga ämbetsverk. Finland, med samma förvaltningstradition, har emellertid övergivit modellen med ett enda revisionsorgan under regeringen. I sin nya grundlag övergår Finland till Storbritanniens, Irlands och Danmarks modell med ett självständigt revisionsorgan med parlamentet som huvudman. Med hänsyn till vikten av en fungerande externrevision vore det naturligt om Sverige följde samma väg.

På arbetsmarknadsområdet hanteras stora budgetar, under senare år omkring 20 miljarder. Det har visat sig svårt att dokumentera positiva effekter som står i rimlig proportion till de resurser som satts in. Flera studier har kommit till slutsatsen att AMS-program inte på något signifikant sätt ökat deltagarnas framtida löner eller möjligheter att få jobb (Forslund och Kreuger 1997; Björklund 1993). Andra studier har visat att vissa typer av AMS-verksamhet i stor utsträckning tränger undan ordinarie sysselsättning (Dahlberg och Forslund 1999). RRV har också framfört allvarlig kritik mot effektiviteten i AMS-verksamheten. Att det visat sig svårt att reformera AMS-verksamheten beror förstås inte bara på svag granskning. Verksamheten är också starkt ideologiskt förankrad i svensk politik.

Mot bakgrund av detta är det tillfredsställande att ett fristående och kvalificerat organ nyligen inrättats, IFAU, som anställt ett antal forskare med anknytning till Uppsala universitet. I en rapport har detta nya organ till exempel funnit att dokumentationen av en rad AMS-projekt är så dålig att det har varit omöjligt för IFAU att göra en ordentlig utvärdering. Ett liknande organ, SIKA, har inrättats för granskning på kommunikationsområdet.

Ett annat exempel på svagheter i granskningen av statlig verksamhet är biståndspolitiken (Karlström 1996). Riksdagens revisorer konstaterar i en rapport att det utifrån uppställda mål är

svårt att följa upp, mäta effekter och utvärdera det bilaterala utvecklingssamarbetet (1998/99:RR9). Regeringens resultatbedömning i budgetpropositionen av såväl det totala biståndet som olika verksamhetsgrenar tenderar därför att bli oprecis. Nuvarande urval av frivilligorganisationer i biståndsarbetet, och fördelningen av medel till dessa, förefaller inte att vila på bedömningar av effektivitet och resultat. Riksdagens revisorer konstaterade vidare att SIDA inte har något system för att löpande hålla sig informerad om vad EU gör på fältet och inte heller några rutiner för att systematiskt informera EU om svenska insatser (1998/99:RR9). Revisorerna föreslår att regeringen får i uppdrag att stärka utvärderingen och göra den mer oberoende av biståndsorganisationen.

3.4 Slutsatser och förslag

Oklar maktfördelning

Det råder inte någon oklarhet om maktfördelningen mellan väljare och riksdag. Maktfördelningen mellan riksdag och regering är betydligt mindre klar. I princip regleras den i konstitutionen som lägger fast regeringens rättigheter och skyldigheter. Den påverkas också av valsystemet som styr partistrukturen och därmed också den typ av regeringar som kommer att bildas samt deras möjligheter att genomföra sin politik. Den oklara maktfördelningen vid minoritetsregerande – och i viss mån också koalitionsregerande – har haft negativa konsekvenser för den ekonomiska politikens utformning. Makten flyter ofta mellan regering och förvaltning. Exempelvis hade den misslyckade inflationsbekämpningen sina rötter bland annat i en oklar maktfördelning mellan regering och riksbank. Vi har också lyft fram andra faktorer som skapat gråzoner mellan regering och förvaltning. Utnämningar politiseras och regeringen övertar förvaltningens uppgifter genom att själv dela ut bidrag. En möjlighet att minska politiseringen av utnämningarna är att alla chefsbefattningar i ämbetsverken ledigförklaras i samband med nytillsättning. Organiserade intressegrupper har i vissa fall fått rena myndighetsuppgifter, vilket lett till oklarheter i maktfördelningen inom förvaltningen.

Bristfällig granskning

Otillfredsställande granskning av politiken skapar svagheter i flera av den statliga uppdragskedjans länkar. RRV fyller i dag två funktioner och behöver ersättas av två organ med klarare definierade uppgifter. Riksdagens revisorer har helt otillräckliga resurser och en icke-professionell sammansättning. En väl fungerande statlig revision kräver tre olika organ. Det första är ett oberoende revisionsorgan, som skall granska den offentliga verksamheten i medborgarnas intresse. Riksdagen bör vara huvudman, men organets självständighet bör ges en konstitutionell garanti efter samma linjer som Riksbanken. Chefsförordnanden och budget bör båda avse en tid som är längre än en valperiod. För att systemet skall fungera väl är det viktigt att revisionsrapporterna har en mottagare i riksdagen, till exempel finansutskottet, som får ansvar för att riksdagen tar ställning till rapporternas innehåll.

Det andra organet skall vara regeringens internrevision av förvaltningen. Regeringen behöver ett organ knutet till regeringskansliet som kontinuerligt övervakar att regeringens direktiv till myndigheterna efterlevs och som bevakar effektiviteten i myndigheternas verksamhet.

Riksdagsrevisorerna omvandlas lämpligen till en riksdagens granskningsnämnd och ges ökade resurser för att bevaka att riksdagens beslut förverkligas. I ett parlamentariskt system måste riksdagen kontrollera att regeringen handlar i enlighet med riksdagens beslut. Det är emellertid vilseledande att kalla detta slags granskning revision. Termen revision bör reserveras för granskning enligt god revisionssed i enlighet med internationellt accepterade principer.

Oberoende organ för granskning av innehållet i olika lagförslag saknas helt; beslutsunderlaget kommer antingen från departementstjänstemän, från de utredningar som görs vid speciella tillfällen eller från organiserade intressegrupper. Konsekvenserna av kontinuerlig reformverksamhet, till exempel inom skatte- och socialförsäkringsområdet, blir därför dåligt belysta. Kostnaderna för en svensk motsvarighet till Congressional Budget Office i USA, några tiotal miljoner kronor, måste vägas mot de betydande besparingar som skulle kunna göras på offentliga utgiftsområden, förutsatt att den förankrades i riksdagens beslutsordning på så sätt att utskotten var skyldiga att beakta resultatet av dess utredningar. På förvaltningsområdet har vi framhållit RRV:s hybridställning; ett organ för internkontroll som försöker kompensera för bristen på externrevision kan lätt hamna i svårigheter.

Väljarna saknar därför viktig information när de skall utkräva ansvar av rikspolitikerna. Vi har också indikerat svagheter i granskningen av förslagens lagenlighet. Det finns anledning att närma sig utländsk praxis på detta område.

Små möjligheter att utkräva ansvar

Det proportionella valsystemet i Sverige begränsar väljarnas möjligheter att ställa såväl en enskild makthavare som en sittande regering till svars. Vi har diskuterat den svåra avvägningen mellan valsystem som skapar klara regeringsalternativ, ansvar för enskilda politiker och omvandligstryck inom partierna (majoritetsval) och valsystem som möjliggör allsidig representation och underlättar nyetablering av politiska partier (proportionella val). De parlamentariska spelreglerna styr riksdagens möjligheter att utkräva ansvar av regeringen och påverkar därmed såväl sannolikheten för minoritetsregeringar som dessas handlingskraft. Handlingsförlamade regeringar och oklara ansvarsförhållanden i riksdagen har bidragit till misslyckanden i stabiliseringspolitiken. Regeringens möjligheter att utkräva ansvar av självständiga ämbetsverk är små om målformuleringen för dessa inte är tydlig nog för att påvisa avvikelser.

Överväganden av detta slag aktualiserar ett antal tänkbara reformer av det politiska systemet.

Våra förslag

1. *Utred en reformering av valsystemet*
   Gör en förutsättningslös offentlig utredning om fördelar och nackdelar med att övergå till majoritetsval. Syftet med en eventuell reform är att stärka väljarnas inflytande över regeringsbildningen, stärka ansvaret för enskilda politiker och att öka regeringens handlingskraft.

2. *Inför konstruktivt misstroendevotum*
   En riksdagsmajoritet som önskar fälla regeringen måste erbjuda ett konkret regeringsalternativ. Syftet är att stärka regeringens handlingskraft.

3. *Gå över till positiv parlamentarism*
Inför regeln att varje nyvald riksdag genom en förtroendeomröstning måste godkänna regeringen. Syftet är att befrämja majoritetsregeringar. Liksom förslag 2 blir detta mindre angeläget vid en eventuell övergång till majoritetsval.

4. *Inrätta ett organ för att granska förslag till riksdagen*
Inrätta en motsvarighet till amerikanska Congressional Budget Office (CBO), riksdagens utredningskontor. Organet skall vara fristående, men underställt riksdagen, och ha en flerårsbudget. Uppgiften är att förhandsgranska de samhällsekonomiska konsekvenserna av propositioner och motioner.

5. *Skärp prövningen av lagars grundlagsenlighet*
Lagrådets förhandsgranskning av lagförslag bör göras obligatorisk. Om utslaget också skall göras bindande, krävs att granskningen utförs av en hög rättslig instans. Prövningen av regeringsbeslutens grundlagsenlighet bör förstärkas genom att »uppenbarhetskravet« tas bort ur regeringsformen. Om »uppenbarhetskravet« också skall avskaffas vid lagprövning av riksdagens beslut krävs att prövningen även i detta fall utförs av en hög rättslig instans.

6. *Dela upp granskningen av statens verksamhet på tre organ*
Ersätt RRV med två organ. Det första är ett oberoende revisionsorgan som skall granska den offentliga verksamheten i medborgarnas intresse. Riksdagen bör vara huvudman, men organets självständighet bör ges en konstitutionell garanti, med chefsförordnanden och en garanterad budget som båda är längre än en valperiod. Revisionsrapporterna måste ha en väl definierad mottagare, som får ansvar för att riksdagen tar ställning till rapporternas innehåll.

   Det andra organet blir regeringens internrevision av förvaltningen, förlagt till regeringskansliet.

   Riksdagsrevisorerna, det tredje organet, omvandlas till en riksdagens granskningsnämnd och ges ökade resurser för att bevaka att riksdagens beslut förverkligas.

7. *Avpolitisera rekryteringen till chefstjänster*
   Uppfyll grundlagens krav på förtjänst och skicklighet. Chefstjänster i ämbetsverken skall tillsättas efter offentlig utlysning. Låt riksdagen fråga ut kandidaterna vid offentliga förhör där också oberoende sakkunniga deltar. Syftet är att upprätthålla principen om självständiga ämbetsverk.

8. *Renodla maktfördelningen mellan regeringskansli och myndigheter*
   Regeringskansliet skall vara en strategisk ledning för statsförvaltningen och inte dela ut bidragsmiljarder.

9. *Avkorporatisera a-kassorna och infoga alla försäkringskassor i statsförvaltningen*
   Bryt kopplingen mellan intresseorganisationer och myndighetsutövning. Renodla ansvaret för arbetslöshetskassor och försäkringskassor. Så länge försäkringarna är statligt finansierade bör de ingå i den statliga myndighetsorganisationen för att garantera likabehandling och oberoende granskning.

74
blank

KAPITEL 4

Kommunen

Det finns ett glapp mellan makt och ansvar också i den kommunala sektorn. Detta är inte bara ett demokratiskt och rättsligt problem. Det leder också till välfärdsförluster genom bristande kostnadseffektivitet och otillräcklig anpassning till medborgarnas önskemål. Svårigheten för medborgarna att utkräva ansvar beror här – liksom inom hela den offentliga sektorn – på mängden av uppgifter i den kommunala verksamheten, oklarheterna om vem som bestämmer vad och den bristfälliga granskningen.

Problemen reser ett antal konkreta frågor. Varför tycks det inte finnas något samband mellan medborgarnas utgifter och den kommunala service de får i utbyte? Hur kan kommuninvånarna utkräva ansvar, när det är oklart om det är staten eller kommunen som bestämmer? Vilken effekt har de kommunala utjämningssystemen för kommunens incitament att hålla nere kostnader och att göra investeringar som höjer medelinkomsten? Kan kommuninvånarna utkräva ansvar för misskötsel när det råder permanent samlingsregering och medborgarinitiativ till kommunala folkomröstningar systematiskt nonchaleras? Är de få anmärkningarna från kommunala revisorer tecken på välskötta kommuner eller svag revision?

Liksom i föregående kapitel följer vi delegationskedjan från medborgaren/väljaren till tjänstemännen inom olika förvaltningar. Medborgarens direkta inflytande i rollen som konsument av kommunala tjänster tar vi upp i kapitel 6.

4.1 Den kommunala verksamheten

Den kommunala sektorn – varmed avses både primärkommuner och landsting – har stor betydelse för medborgarnas välfärd. Den tar i anspråk drygt 30 procent av deras inkomster genom den kommunala inkomstbeskattningen. Den tillhandahåller väsentliga tjänster inom vård, skola och omsorg. Kommunerna ansvarar också för en rad lokala kollektiva nyttigheter som vägar, parker och avloppssystem. Därutöver har de ofta tagit på sig en mängd

uppgifter på privata, delvis reglerade marknader, såsom att äga bostäder, simhallar och energibolag. De bedriver en egen fördelningspolitik i form av inkomstberoende taxor för olika kommunala tjänster. Kommunerna har också ansvar för regelgivning och tillståndsprövning, till exempel genom det kommunala planmonopolet och miljö- och hälsorelaterad tillsyn.

De tyngsta verksamhetsområdena för primärkommunerna är utbildning, omsorg om äldre och handikappade samt barnomsorg. Inom landstingen avser omkring 80 procent av kostnaderna hälso- och sjukvård. Mellan 70 och 80 procent av kommunernas utgifter brukar hänföras till områden som ålagts dem genom nationell lagstiftning. Siffran avser dock den genomsnittliga utgiftsnivån på dessa områden; den miniminivå som den nationella lagstiftningen kräver är lägre men inte exakt känd.

De totala utgifterna i kommuner och landsting uppgick 1998 till 425 miljarder kronor, vilket motsvarar knappt 25 procent av BNP. Kommunernas intäkter kommer till övervägande del – 300 miljarder – från den kommunala inkomstskatten, medan 80 miljarder utgörs av statsbidrag och återstoden är avgifter och kommersiella intäkter. De många specialdestinerade statsbidragen ersattes 1993 av ett generellt statsbidrag och ett system för inkomst- och kostnadsutjämning mellan kommunerna. Den kommersiella delen av verksamheten drivs normalt i bolagsform, där prissättningen skall följa självkostnadsprincipen.

Används de kommunala resurserna rätt?

Den kommunala världen har på senare år skakats av ett antal skandaler. Förtroendevalda har tvingats avgå sedan de utnyttjat kommunala medel för privat bruk. Missförhållandena skall inte endast tillskrivas de inblandades personliga egenskaper. De har blivit möjliga också på grund av otillräckliga granskningssystem, något vi återkommer till längre fram.

Men den centrala frågan är om hushållen får en kommunal service som motsvarar deras uppoffringar i form av skatter och avgifter. Den frågan har två sidor – om kommunerna producerar rätt saker och om de producerar dem på rätt sätt. Effektivitet betyder både att en given servicenivå levereras till lägsta möjliga kostnad och att medborgarna erhåller den sorts service – vad gäller inriktning och kvalitet – som de faktiskt efterfrågar.

Flera studier har under senare år analyserat kostnadseffektiviteten inom kommunal tjänsteproduktion (för den primärkom-

munala verksamheten, se Kommunförbundet 1998). Med hänsyn till den offentliga sektorns omfattning är kunskaperna dock otillräckliga. Studierna är svåra att göra, beroende på att det saknas tillräcklig information. Det är också svårt att mäta kvaliteten hos det som produceras. Vissa studier mäter effektivitetsutvecklingen över en tidsperiod, medan andra analyserar effektiviteten i olika kommuner vid en och samma tidpunkt. Studier av det sistnämnda slaget skulle kunna bygga på jämförelser mellan kommunal produktion och motsvarande produktion i privat regi, men ofta saknas tillräckligt mycket privat produktion för att göra en sådan jämförelse. En annan möjlighet är att jämföra kommuner inbördes, men även sådana jämförelser försvåras av bristande och svårjämförlig information.

Studier från 1990-talet av primärkommuner tyder på att effektiviteten inom tjänsteproduktionen överlag har ökat (Kommunförbundet 1998). Det finns inga klara indikationer på att dessa siffror i någon större utsträckning skulle återspegla sänkt kvalitet, även om de till stor del sammanhänger med lägre personaltäthet.

Inbördes jämförelser mellan offentliga producenter av barnomsorg, skola och förvaltning tyder på besparingsmöjligheter av storleksordningen 10 till 30 procent (Bjurek m.fl. 1996; Skolverket 1996a; Kalseth och Rattsö 1995, 1998). En besparing på 10 procent av de kommunala utgifterna – en mycket försiktig uppskattning av potentialen – motsvarar 2 till 3 procent av BNP. Rationaliseringarna under 1990-talet torde inte ha eliminerat de skillnader i effektivitet mellan olika barndaghem, skolor och andra kommunala tjänsteproducenter som studierna påvisar.

Hushållskalkyler

Ett annat sätt att närma sig frågan om effektiviteten i kommunerna är att jämföra ett typiskt hushålls utgifter för skatt och avgifter mellan olika kommuner. En sådan studie har gjorts av tidskriften *Privata Affärer* (1998). Resultatet är att utgifterna varierar mycket kraftigt med bostadsorten. Den månatliga utgiften under år 1997 för ett typhushåll med två vuxna och två barn varierade mellan 15 531 kronor i Mellerud och 12 158 kronor i Täby. På årsbasis ser det alltså ut som om familjen skulle kunna öka sin disponibla inkomst med drygt 40 000 kronor genom att flytta från Mellerud till Täby.

Skillnaderna mellan kommunerna kan ha olika förklaringar.

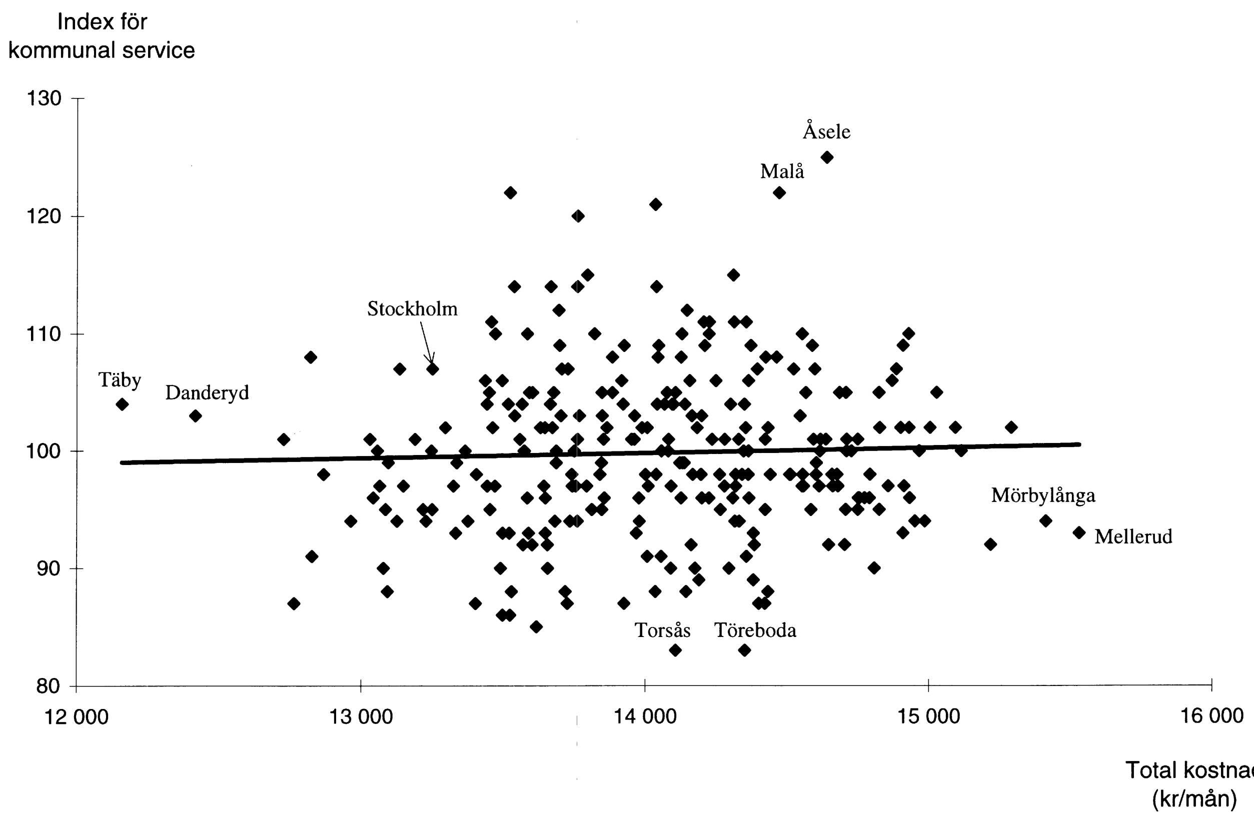
Kommunernas resultat ett enskilt år (över- eller underskott) varierar. De särskilda regler som gäller inom det kommunala utjämningssystemet under en övergångstid kan också förrycka jämförelsen. Även om dessa faktorer kan ha viss betydelse, kvarstår stora skillnader mellan hushållens utgifter. Dessa skillnader kan bero på skillnader i

- yttre förutsättningar (s.k. strukturvariabler som antal barn eller äldre per 1 000 invånare)
- servicenivå återspeglande medvetna politiska prioriteringar
- effektivitet för given servicenivå.

Skillnader i hushållsutgifter på grund av varierande yttre förutsättningar skall i princip inte förekomma, eftersom det statligt bestämda utjämningssystemet just skall kompensera för skillnader i strukturvariabler. Om utjämningssystemet fungerar som avsett, återstår politiskt betingade skillnader i servicenivån och skillnader i effektivitet.

Kommunförbundet (1989) har utvecklat ett index för servicenivån i kommunerna. Detta mått är tyvärr delvis en beskrivning av resursinsatsen, det vill säga det mäter inte enbart servicenivån utan också skillnader i effektivitet och behov. Någon utgiftspost saknas också, men eftersom detta är det bästa mått som för närvarande är tillgängligt, kommer vi att använda det. Om nu det kommunala utjämningssystemet verkligen utjämnade skillnader i yttre förutsättningar, så skulle det finnas ett positivt samband (korrelation) mellan servicenivån i kommunen och hushållens utgiftsnivå. Om dessutom alla kommuners produktion vore effektiv, skulle sambandet ligga nära en rät linje (med reservation för de tidigare nämnda bristerna i måttet på servicenivå). Som figur 4.1 visar finns det dock över huvud taget inget samband mellan servicenivå och hushållsutgifter. Det tycks alltså som om större uppoffringar av kommuninvånarna inte leder till bättre kommunal service.

Figuren antyder att hushållen i många kommuner kan sänka utgifterna för den kommunala servicen och samtidigt få en högre servicenivå genom att flytta. Hur stor ökningen i servicenivå faktiskt blir beror på i vilken utsträckning serviceindexet faktiskt återspeglar servicenivån. Till den del indexet återspeglar behovet av större insatser i vissa kommuner, till exempel på grund av en äldre befolkning, ökar naturligtvis inte servicenivån vid en flyttning. Den övre gränsen för vinsten av en flyttning motsvarar i runda tal 75 000 kronor per år för hushållet.



FIGUR 4.1. *Samband mellan utgiftsnivå för typhushållet och servicenivå 1998.*

Källa: Privata Affärer (1998), SCB och Kommunförbundet (1998) samt Kommunförbundet (1989).

Vi har hittills gjort två iakttagelser. Hushållens utgifter för den kommunala servicen varierar kraftigt mellan kommunerna, och det föreligger inget samband mellan hushållens utgifter och servicenivån (mätt med Kommunförbundets index).

Det finns två möjliga förklaringar till bristen på samband mellan utgifter och service. Den ena är att serviceindexet i stor utsträckning bestäms av strukturvariabler. Om utjämningssystemet kompenserar kommunen för sådana skillnader, behöver inte hushållets utgiftsnivå variera med serviceindex. Men då borde å andra sidan alla hushåll få samma utgifter. De stora utgiftsvariationer som faktiskt finns måste då bero på stora skillnader i effektivitet. Den andra förklaringen är att servicen skiljer sig åt på grund av olika politiska prioriteringar, men att dessa felaktigt kompenseras av utjämningssystemet. Antingen föreligger alltså effektivitetsproblem eller också kompenserar utjämningssystemet även för skillnader i politiska prioriteringar. Den relativa betydelsen av dessa båda förklaringar kan inte avgöras utan en noggrannare studie.

4.2 Är kommunerna statens eller kommuninvånarnas uppdragstagare?

De problem som beskrevs i föregående avsnitt tyder på brister i den kommunala demokratins funktionssätt eftersom kommuninvånare betalar mer än nödvändigt för de tjänster de erhåller. Men innan vi går i närkamp med den frågan tar vi upp maktfördelningen mellan stat och kommun. Vi ägnar denna stor uppmärksamhet, eftersom den i så hög grad påverkar kommunernas verksamhet.

Relation stat–kommun: ansvaret för verksamheten

Grundlagen skall reglera maktfördelningen mellan stat och kommun, men texten är otydlig (Warnling-Nerep 1999b). Å ena sidan anger grundlagen att riksdagen är folkets främsta företrädare, att den offentliga makten skall utövas under lagarna och att lagarna stiftas av riksdagen. Å andra sidan skall den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick på riksnivå samt självstyrelse på kommunal nivå. Den latenta konflikten mellan riksdagens överhöghet och den kommunala självstyrelsen lämnas därhän. Det är svårt att frigöra sig från intrycket att otydligheten är eftersträvad. Slutrapport-

en från Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd, *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen* (SOU 1996:129), redovisar inga allvarliga försök att häva otydligheten. Med formuleringar som »det kommunala sambandet« har man på nationell nivå velat understryka att staten och kommunerna har ett gemensamt uppdrag från medborgarna att utföra. En typisk formulering finner man i utbildningspropositionen 1988/89:4: »Skolverksamheten är på så sätt i grunden ett gemensamt ansvar för stat och kommun och politiker och anställda.« Denna otydliga maktfördelning gör det svårt att ställa någon till svars, när uppgifterna inte löses på ett tillfredsställande sätt.

Riksdagen bestämmer redan över den övervägande delen av kommunernas verksamhet. Den oreglerade kommunala sektorn är fri endast så länge riksdagen inte beslutar annorlunda. Ett aktuellt exempel är den lag som är avsedd att försvåra försäljning av kommunala bostadsföretag (SFS 1999:608). Den kommunala självstyrelsen inbegriper rimligen rätten att förfoga över kommunens egendom. Men regeringen hävdar att de statliga subventionerna till de kommunägda bostäderna – inalles omkring 100 miljarder kronor sedan början av 1970-talet – har varit en del av en informell överenskommelse som förutsätter att kommunen via sitt fastighetsbestånd styr den lokala hyressättningen. Det är alltså sammanblandningen av olika roller och det politiska kravet på marknadsintervention som är upprinnelsen till konflikten och som regeringen använder som argument för att urholka den kommunala självstyrelsen. Den aktuella lagen kan också kritiseras både för att statsbidragssystemet utnyttjas för sanktioner och för att den inskränkt överklaganderätten.

Konflikterna mellan stat och kommun har i vissa fall lett till lag- och domstolstrots från kommunerna (Warnling-Nerep 1995). Ett exempel är den rättighetslagstiftning som garanterar medborgarna viss nivå på socialbidragen. Den innebär att enskilda i princip kan stämma kommunen om de anser att denna inte fullgör sina förpliktelser. När domstolarna har dömt till den enskildes fördel, har vissa kommunpolitiker vägrat följa domstolsutslaget med hänvisning till den kommunala självstyrelsen. Domstolstrots har inträffat även på andra områden. En kommun (Gullspång) har vid ett tillfälle vägrat följa rättens utslag rörande en tillämpning av lagen om offentlig upphandling. Andra källor till konflikt har gällt hantering av kärnbränsleavfall och andra plan- och miljöärenden.

Såväl lag- som domstolstrots gör kommunerna till lagbrytare.

Riksdagens rätt att stifta lagar tar över den visserligen grundlagsfästa men vagare kommunala självstyrelsen. Konflikterna finns inbyggda i en otydlig grundlag, som ger en oklar makt- och ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Detta är inget unikt för relationen mellan staten och kommunerna i Sverige. Konflikter mellan olika beslutsnivåer förekommer också inom EU och i federala statsbildningar (Begg m.fl. 1993). Någon enkel allmän lösning finns inte på dessa problem. Det är dock möjligt att lägga fast några principer för hur konflikterna bör hanteras. Vi återkommer till detta.

Subsidiaritet i praktiken: en fråga om avvägningar

Otydligheten i maktfördelningen mellan stat och kommun sammanhänger med ett antal delvis motstridiga mål. Några mål är substantiella, andra procedurinriktade. Till den förra gruppen hör *effektivitet* och *fördelning*, till den senare *subsidiaritet* och *ansvarighet* (*accountability*). Spänningen mellan effektivitet och fördelning är ett välkänt tema inom den ekonomiska litteraturen. Relationen mellan de övriga är mindre uppmärksammad.

Subsidiariteten – tanken att beslut skall förläggas till lägsta möjliga nivå i makthierarkin – är etablerad som princip för EU-samarbetet, även om undantag medges »när skäl talar för det«. De skäl som i vissa fall kan tala mot är just strävan efter effektivitet och jämn fördelning. Om beslut på lokal nivå har gränsöverskridande effekter, föreligger en risk för ineffektivitet. Miljöförstöring är ett exempel på negativa gränsöverskridande effekter, och beslut utan samordning leder till en sämre miljö än vad som faktiskt efterfrågas. Om effekterna i stället är positiva, som i fallet utbildning, föreligger risk för underproduktion. Fördelningspolitiska ambitioner på central nivå kräver också en samordning av åtgärder på nationell nivå, vilket kan stå i konflikt med målet om lokal självstyrelse. Målen subsidiaritet och ansvarighet ger däremot inte nödvändigtvis upphov till någon inbördes konflikt, under förutsättning att mekanismer för ansvarsutkrävande finns på den lägre nivån i hierarkin.

Möjligheten att utkräva ansvar behöver i sig inte komma i konflikt med effektivitets- eller fördelningsmålen. Ett villkor är dock att politiska ingrepp på den högre nivån genomförs på ett sådant sätt att ansvarsutkrävande blir möjligt. Vi kan sammanfatta problemets struktur i följande tabell.

TABELL 4.1. *Latenta spänningar mellan olika politiska mål i makthierarkier.*

F = fördelning, E = effektivitet, S = subsidiaritet, A = ansvarighet

	F	E	S	A
F	–	Ja	Ja	Ja?
E		–	Ja	Ja?
S			–	Nej

För att utforma politiken på specifika områden måste man göra en konkret bedömning av vilka mål som är viktigast och vilka faktorer som skapar störst svårigheter. För skattepolitiken kommer rörligheten hos arbetskraft och kapital att vara centrala. När det gäller finanspolitiken kommer den fiskala friheten på lokal nivå, *bailout*-risker och liknande i fokus.

Målkonflikterna kan inte undanröjas, men de kan hanteras mer eller mindre effektivt. Nedan tar vi upp de mest centrala aspekterna på offentlig verksamhet – beslut, finansiering, utförande och granskning – mot denna bakgrund.

Fördelning av makt och ansvar mellan stat och kommun

Varje offentligt åtagande förutsätter en väldefinierad *huvudman* – den som fattar det grundläggande beslutet om att en viss verksamhet skall komma till stånd. Någon måste också ta ansvar för *finansiering* och *utförande*. Därutöver krävs en *granskningsfunktion*. Med de tre huvudaktörerna hushåll, kommun och stat kan man teoretiskt tänka sig 81 olika renodlade kombinationer för dessa fyra funktioner. Flertalet av dem har naturligtvis inget praktiskt intresse. Helt renodlade lösningar finns till exempel inom försvaret där staten är såväl huvudman, finansiär, producent som granskare, samt inom parkunderhåll där kommunen ofta fullgör samtliga uppgifter.

Tillåter man blandlösningar – att stat, kommun och hushåll delar ansvaret för de olika funktionerna – växer antalet kombinationer. Blandlösningar riskerar att leda till oklarheter om ansvarsfördelningen och måste därför utformas med omsorg. Eftersom förutsättningarna skiljer sig åt mellan olika slag av tjänster, finns inte någon patentlösning när det gäller arbetsför-

delningen mellan stat och kommun. Barnomsorgen illustrerar hur komplicerade ansvarsförhållanden lätt uppstår. Regelverket är fastlagt av staten och föreskriver att kommunen skall erbjuda barnomsorg åt alla föräldrar som efterfrågar sådan. Kommunen finansierar i huvudsak daghemmen, även om hushållen bidrar med avgifter. Det generella statsbidraget justeras också om statliga regeländringar påverkar kommunernas kostnader. Kommunen står oftast för utförandet, men under senare år har det blivit vanligare med föräldrakooperativ och andra privata alternativ. Det formella granskningsansvaret delas mellan staten (Socialstyrelsen) och den kommunala revisionen. Föräldrarna har möjligheter att framföra synpunkter till personalen (*voice*), men begränsade möjligheter att byta daghem (svag *exit*).

I avsnitt 4.6 nämner vi några principer som minskar risken för olämpliga kombinationer av huvudmannaskap, finansiering, granskning och mekanismer för ansvarsutkrävande.

Kommunernas finansiella utrymme

Flera olika faktorer bestämmer kommunernas finansiella utrymme. Några av de viktigaste är beskattningsrätten, statsbidragen, utjämningssystemet och regeringens särskilda stöd till kommuner med ekonomiska problem.

Beskattningsrätten regleras i RF 1:7, som stadgar att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Skattelagen säger att den kommunala inkomstskatten skall utgå med en konstant procent av inkomsten (det vill säga i huvudsak vara proportionell). Förarbetena till regeringsformen konstaterar vidare att kommunen inte helt fritt kan bestämma skatteuttagets storlek. Riksdagens konstitutionsutskott har å andra sidan uttalat att det måste finnas utrymme för en fri sektor (KU 1980/81:22). 1990-talets frysningar av de kommunala skattesatserna har godkänts av lagråd och riksdag endast under förutsättning att de varit temporära.

En viktig källa till konflikt mellan olika nivåer inom den offentliga makthierarkin är *statsbidragen* och den kommunala *inkomst-* och *kostnadsutjämningen*. Det nuvarande systemet infördes 1993 och har tre komponenter: inkomstutjämning, kostnadsutjämning och ett generellt statsbidrag. Dessutom finns övergångsregler för att underlätta övergången till ett nytt system; dessa har mindre principiell betydelse. Det *generella* statsbidraget utgår med ett enhetligt belopp per capita till invå-

narna i kommuner och landsting. Det ersatte en stor mängd öronmärkta statsbidrag och kom till för att ge kommunerna större möjlighet att omfördela resurser mellan olika verksamhetsområden. För budgetåret 2000 uppgår det till knappt 80 miljarder kronor (inklusive mervärdesskatt).

Avsikten med inkomst- och kostnadsutjämningen är att ge alla kommuner och landsting möjlighet att hålla samma standard på sina sociala tjänster. *Inkomstutjämningen* kompenserar 95 procent av skillnaden mellan medelskattekraften i landet och den faktiska skattekraften i en kommun. En kommun som har 80 procent av medelskattekraften uppnår alltså efter justering 99 procent (80 + 0,95(100–80) procent) av medelskattekraften. Det innebär att alla kommuner i stort sett beskattar den genomsnittliga skattebasen i landet. Den så kallade *strukturkostnadsutjämningen* avser att kompensera för skillnader i förutsättningar som kommunerna inte själva rår över. Det kan gälla den demografiska profilen, som påverkar behovet av barnomsorg eller äldrevård, eller geografiska faktorer, som påverkar exempelvis kostnaden för skolskjuts. Vissa av de faktorer som ingår i utjämningssystemet, till exempel befolkningsutvecklingen, kan naturligtvis på längre sikt förändras av kommunens egna beslut. Inkomst- och strukturkostnadsutjämningen omfördelar år 2000 tillsammans mellan 23 och 24 miljarder kronor.

Det har ifrågasatts om inkomstutjämningen överensstämmer med regeringsformens bestämmelse att kommunerna skall ta in skatt för att sköta sina uppgifter (SOU 1996:129, s. 148 ff). Ett ekonomiskt problem är att systemet snedvrider incitamenten för kommunerna. Den höga utjämningsgraden minskar rika kommuners skatteintäkter när skatteunderlaget ökar vid given befolkning (den s.k. Pomperipossa-effekten), något som kan hålla tillbaka investeringar som bidrar till att höja medelinkomsten i kommunen. För att denna effekt inte skall uppträda krävs en utjämningsgrad om högst 75 procent, om man bibehåller de totala kommunala utgifterna som bas för utjämningen (SOU 1998:151). Olika meningar råder emellertid om vilken bas utjämningen skall beräknas på. Vissa menar att den korrekta basen är de obligatoriska utgifterna – i så fall skulle det negativa incitamentet försvinna. Andra hävdar att utjämningssystemet också bör utjämna möjligheterna att finansiera de frivilliga utgifterna.

Även strukturkostnadsutjämningen gör kommunernas finansiella ansvar oklart. Dessutom kommer högskatteskommunerna som *kollektiv* att kompenseras för en del av den politiskt be-

stämda servicenivån, eftersom denna samvarierar med de faktorer som ger extra bidrag.

Sambandet är dock ganska komplicerat. Om utjämningen fungerade som avsett, skulle den inte kompensera skillnader i kostnadsläge som beror på skillnader i servicenivå och/eller kostnadseffektivitet. Som framgått av diskussionen i avsnitt 4.1 finns det dock goda skäl att tro att systemet i praktiken kompenserar för en del av dessa kostnadsskillnader. Ytterligare stöd för detta finns i Skolverkets analys av kostnadsskillnaderna i skolan (Skolverket 1996a). Som förklaringsvariabler i denna studie används dels strukturvariabler (genomsnittligt avstånd mellan invånarna i kommunen och så vidare), dels en politisk variabel (vänstermajoritet eller ej). Variablerna förklarar ungefär hälften av kostnadsvariationerna mellan kommunerna, i stort sett oberoende av om den politiska variabeln inkluderas eller ej. När den politiska variabeln är med i analysen, förklarar den omkring 15 procent av variationen i kostnader. När den inte är med, fångas den politiska dimensionen upp av strukturvariablerna. En kostnadsskattning enbart baserad på strukturvariabler – som i det kommunala utjämningssystemet – kommer alltså också att kompensera för den politiskt bestämda ambitionsnivån, i strid med avsikterna. I motsats till Pomperipossa-effekten ovan är problemet här inte snedvridna incitament för den enskilda kommunen. Denna har fortfarande motiv att effektivisera sin drift oavsett utjämningssystemet, eftersom dess bidrag är oberoende av den egna kommunens kostnader. Problemet är i stället konsekvenserna för hög- respektive lågskattekommunerna som grupp.

Ett grundläggande problem när det gäller makt- och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun är att makten att besluta är skild från det finansiella ansvaret för beslutens konsekvenser. Från kommunalt håll hävdas ofta att staten ålägger kommunerna uppgifter utan att ge motsvarande resurstillskott. Viktiga exempel är rättighetslagstiftning av olika slag och maxtaxa inom barnomsorgen. Enligt den så kallade *finansieringsprincipen* skall visserligen kommunerna få kompensation för statliga beslut som påverkar kommunernas utgifter, men det råder delade meningar om huruvida staten alltid ställt nödvändiga resurser till förfogande. I praktiken har staten tolkningsföreträde. Tillämpningen av finansieringsprincipen är dessutom svår, eftersom vissa statliga beslut påverkar kommunerna indirekt och med fördröjning. Under den ekonomiska krisen i början av 1990-talet skedde neddragningar i det statliga socialförsäkringssystemet, vilka höjde

utgifterna för de kommunalt finansierade socialbidragen med omkring 900 miljoner kronor 1996 (Salonen 1997). Omvänt kan nationell politik som ökar den ekonomiska tillväxten också gynna kommunerna i form av ökat skatteunderlag.

Till den finansiella oklarheten bidrar också att regeringen använder statsbidragssystemet som sanktionsinstrument. Sålunda har regeringen hotat kommunerna med reducerade statsbidrag för att få dem att agera på önskat sätt, både vid 1990-talets temporära frysning av skattesatserna och vid lagen om försäljning av kommunägda bostadsföretag 1999. Att staten på detta sätt utnyttjar admininistrativa bestraffningar för att urholka den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen illustrerar hur oklar maktfördelningen mellan stat och kommun egentligen är.

Statens åtagande beträffande enskilda kommuner med ekonomiska problem leder också till en sammanblandning av statligt och kommunalt finansieringsansvar. Haninge och Bjuv kommuner har båda räddats ur en akut finansiell kris genom att staten tillskjutit medel. För närvarande finns ett anslag på statsbudgeten för särskilda insatser i kommuner som kommit i ekonomiskt trångmål. Vetskapen om att staten explicit eller implicit ställer en finansiell garanti kan väntas öka kommunernas risktagande (*moral hazard*). Detta problem förekommer i federala strukturer världen över. Inom EU har man sökt eliminera problemet genom att i grundfördragen skriva in ett förbud mot finansiell rekonstruktion i en stat genom andra staters medverkan (*bailout*).

Av de kommuner som sökt statsbidrag har en stor del fått problem på grund av åtaganden i bostadssektorn, mestadels kommunala bostadsföretag. Andra åtaganden gäller borgensåtaganden i egna hem och privata bostadsrättsföreningar (kommunernas borgensåtaganden är av storleksordningen 200 miljarder kronor). Dahlberg och Pettersson (1999) har undersökt vad som ligger bakom kommunernas ansökningar om statligt stöd (ännu är inte samtliga ärenden avgjorda). Förutom skuldsättningsgraden ingår såväl socioekonomiska variabler (folkmängd och arbetslöshet) som politiska variabler (politisk majoritet och regimskiften) i analysen. Politiken visar sig ha ett signifikant inflytande; vänsterstyrda kommuner har 8–10 procents högre sannolikhet att ansöka om bidrag än borgerligt styrda. Även på detta område förefaller alltså regelverket ge en viss politisk slagsida.

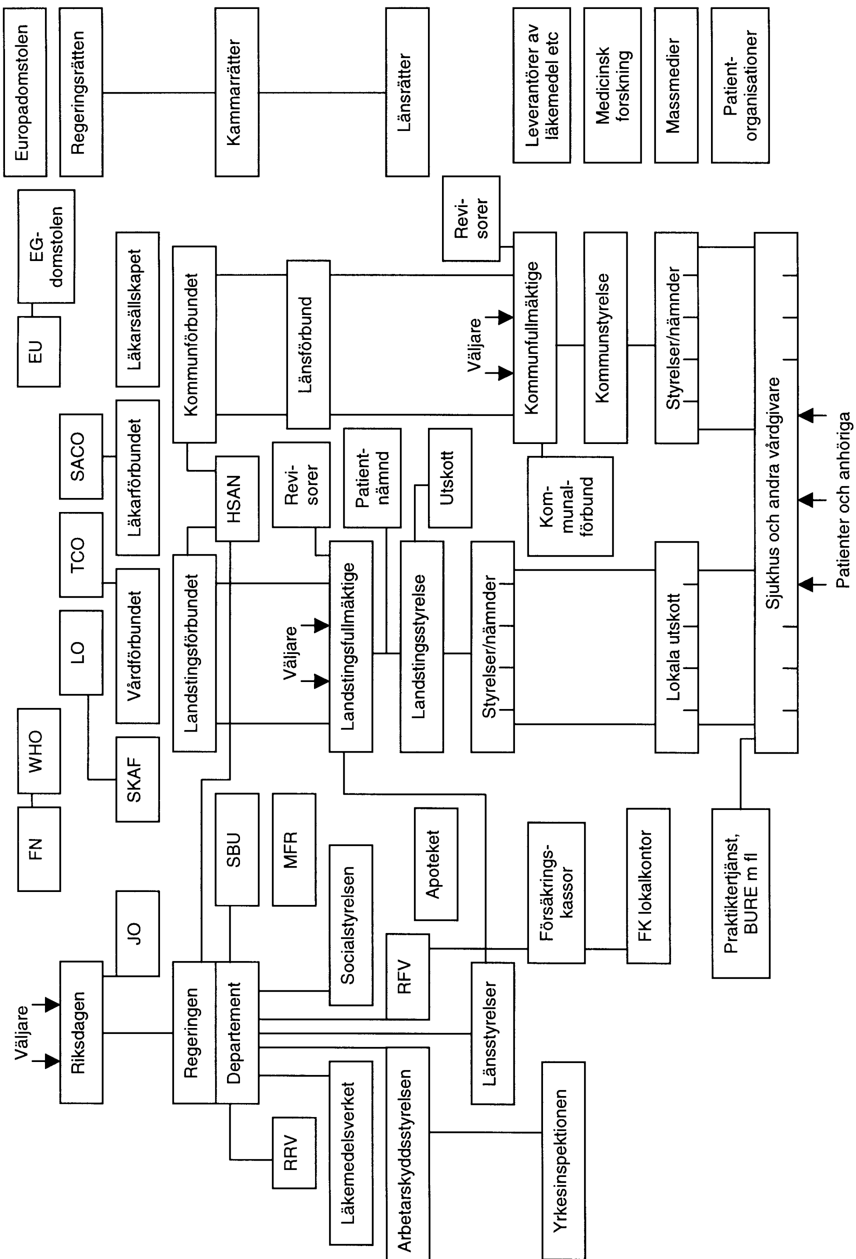
Den långa delegeringskedjan

Uppdragskedjan från medborgarna till tjänsteproducenter blir särskilt lång på områden där både stat och kommun fattar politiska beslut. Denna långa kedja ställer mycket höga krav på granskning och mekanismer för att utkräva ansvar. I den allmänna debatten finns signaler som tyder på att delegeringskedjan har brister i flera länkar. Massmedia har under 1990-talet levererat en räcka krisrapporter om missförhållanden inom såväl utbildning som sjukvård och äldreomsorg. Riksdagens revisorer har rapporterat brister på skolans område (RR 1999). Regeringen har själv konstaterat problem inom äldreomsorg och skola (skr. 1998/99:97).

Låt oss ta sjukvården som exempel på den komplicerade ansvarskedjan. Rikspolitikerna bestämmer att alla medborgare skall ha tillgång till sjukvård av en viss kvalitet på lika villkor, samt att Socialstyrelsen skall ha tillsynsansvaret. Ansvar för finansiering och utförande delegeras till landstingspolitikerna, som via politiska nämnder bestämmer vem som skall producera sjukvård och hur mycket. Det inomkommunala utjämningssystemet påverkar finansieringsmöjligheterna i olika delar av landet. Olika landsting tillämpar olika modeller för budgetstyrning av sjukhus och öppenvård. I slutändan av denna kedja står läkare och annan vårdpersonal på sjukhusgolvet. Det är dessa som möter medborgaren i dennes roll som patient. Men det är inte i första hand som patienter medborgarna kan påverka verksamheten utan som uppdragsgivare/väljare. Denna påverkan blir med nödvändighet mycket indirekt. Figur 4.2 illustrerar de komplicerade förhållandena.

För att den långa delegeringskedjan i slutändan ska producera tillfredställande vård krävs en tydlig ansvarsfördelning. Bristande måluppfyllelse i varje led måste kunna identifieras och rättas till. I dagens svenska modell – liksom i alla modeller som inte bygger på fullt lokalt självbestämmande – är det rikspolitikerna som ytterst bär ansvar för att de uppställda målen uppfylls. De har ansvar för uppföljning och utvärdering och dessutom för att det finns tillräckliga sanktionsmöjligheter.

Så fungerar emellertid inte dagens svenska system. Trots uppmärksammade brister i sjukvården under senare år – överbeläggning, långa väntetider och en situation som på många håll beskrivits som krisartad – har Socialstyrelsen ofta reagerat sent, om alls. Larmrapporter har ofta kommit via massmedia. I flera fall har Yrkesinspektionen påtalat orimliga arbetsförhållanden för



FIGUR 4.2. *Den svenska hälso- och sjukvårdens organisering (förenklad skiss).*

personalen, och sjukhusen har anmodats genomföra förändringar under hot om vite.

Det är svårt att veta var i ansvarskedjan det brister när problem uppstår i den slutliga verksamheten. Är det den totala resursramen som är otillräcklig i förhållande till uppställda mål, eller är det verksamheten som är ineffektiv? I det första fallet rör det sig om ett prioriteringsproblem, som politikerna är ansvariga för. I det senare fallet kan problemen bero antingen på svagheter i den politiska styrningen av verksamheten eller på brister hos de slutgiltiga producenterna av vård. Det finns en klar risk att kritik av verksamheten riktas mot vårdpersonalen även när ansvaret ligger högre upp i organisationen.

På skolområdet har utvecklingen gått mot ett ökat lokalt ansvar. Reformarbetet har styrts av tanken att staten skall fastlägga mål och ramar för verksamheten, med Skolverket som ansvarig myndighet. Kommunerna har därmed fått makt att förverkliga riksdagens intentioner. En ambition har också varit att stärka föräldrars inflytande över skolans utveckling. Friskolereformen är ett utslag av detta.

För att en sådan delegering skall fungera krävs det – som vi tidigare understrukit – en heltäckande och effektiv granskning. På denna punkt finns allvarliga brister. Skolverket söker fortfarande sin roll och sina arbetsformer, inte minst när det gäller tillsynen. Riksrevisionsverket berör i sin utvärdering (RRV 1997:34) några av problemen. Ett huvudproblem är att de administrativa och organisatoriska lösningarna har fått mer uppmärksamhet än det pedagogiska utvecklingsarbetet. Vidare har resurserna till skolan minskat, framför allt till undervisningen. Det finns också tecken på ökad segregering och ökade skillnader mellan skolor. Man observerar lärarbrist, både när det gäller antal och kompetens, framför allt inom matematik och naturvetenskap. Likartade iakttagelser har gjorts av riksdagens revisorer (1999).

4.3 Väljarna och de valda

För att kommunalvalen skall fungera som tänkt krävs att kommuninvånarna har meningsfulla alternativ att ta ställning till, att de har fullgod information om kommunens verksamhet och finanser, samt att valen ger en reell möjlighet att utkräva ansvar för kommunens skötsel.

Återspeglar kommunala beslut medborgarnas åsikter?

Frågan om de valdas representativitet är central för den kommunala demokratin liksom för varje demokratiskt system. Intervjuundersökningar pekar på att åsiktsrepresentativiteten är mindre vid konkreta ställningstaganden än i generella frågor. Fullmäktigeledamöter är övertygade om att de är åsiktsrepresentativa utan att vara det (Ds Kn 1981:12; Strömberg och Westerståhl 1983). Sådan brist på representativitet kan i viss utsträckning bero på rekryteringen av kommunalpolitiker. De är ofta män, medelålders, välutbildade och offentliganställda. Könsfördelningen har dock blivit jämnare på senare år.

Partipolitiska faktorer förklarar inte oväntat en del av skillnaderna i utgifter mellan kommuner. En färsk svensk studie baserad på data från 1970- till 1990-talet (Pettersson 1999) styrker att vänstermajoritet i kommunerna leder till högre kommunala utgifter. På lång sikt är skillnaden enligt analysen cirka 12 procent av de genomsnittliga utgifterna, något som stämmer ganska väl med Skolverkets ovan citerade studie. En norsk studie som troligen är relevant även för Sverige visar också att ideologin återspeglas i utgiftsstrukturen (Sörensen 1995). Socialdemokratiska politiker satsar mindre på grundutbildning och mer på daghem och byggnadsverksamhet, medan borgerliga politiker satsar mer på utbildning. Att politisk ideologi får konsekvenser på den förda politiken är naturligt. Sörensens analys visar emellertid att också sektorsanknytning hos politikerna påverkar utgiftsnivån. Exempelvis ger fler lärare i skolnämnderna högre utgifter på utbildningsområdet. Denna intressegruppseffekt är mer problematisk.

I det här kapitlet diskuterar vi den enskildes inverkan på kommunernas verksamhet via den politiska processen. Men även om utgifterna för barnomsorg, skola och äldreomsorg bestäms på politisk väg, kan det enskilda hushållets välfärd öka om det tillåts välja vilken sorts barnomsorg eller skola det önskar. Möjligheterna till sådant direktinflytande från brukarna diskuteras i kapitel 6.

Svag kunskapsbas

Informationen om den kommunala tjänsteproduktionens kvalitet, produktivitet och kostnader är otillfredsställande. Trots en lag om kommunal redovisning från 1997 är olika kommuners redovisningar inte jämförbara. En del kommuner producerar visserli-

gen själva broschyrer på temat »Vad används Dina skattepengar till?«, men dessa är grunda och ger föga upplysning om effektiviteten i verksamheten. Kommunförbundet och SCB ger årligen ut jämförelsematerial (*Vad kostar verksamheten i Din kommun?*), men underlaget från kommunerna är bristfälligt. *Veckans Affärer* har publicerat ambitiösa genomgångar (»Sveriges bästa kommun 1997«), som emellertid också lider av brister i dataunderlaget. Dessutom förekommer punktvisa utvärderingar från de granskningsansvariga myndigheterna (Socialstyrelsen, Skolverket), men inte heller hos dessa myndigheter är traditionen att bedriva utvärderingar särskilt stark. Den viktiga och resurskrävande verksamheten i kommuner och landsting är alltså dåligt belyst.

Att utöva sitt medborgarskap är en tidskrävande syssla och de flesta människor är beroende av massmedia för den löpande granskningen av den politiska sektorn. Mediebevakningen är i många kommuner betydligt sämre än på riksplanet, delvis på grund av att det ofta bara finns underlag för en lokaltidning. Utbyggnaden av regional och lokal radio och TV tycks inte ha förändrat situationen på något grundläggande sätt. Den svagare mediebevakningen skulle kanske något kunna kompenseras av informationsmöten, lokala debatter, utfrågningar med medborgardeltagande (föräldrar, lärare, boende) i förvaltningen, men sådana aktiviteter är tidskrävande. Den nya informationstekniken erbjuder nya möjligheter, till exempel att ta emot medborgarnas synpunkter på kommunala angelägenheter och – via kommunernas hemsidor – låta sådana synpunkter bli tillgängliga för alla kommuninvånare. Den ger också medborgarna stora möjligheter att i framtiden informera varandra om kvaliteten på barndaghem, skolor och ålderdomshem.

Medborgarna har alltså begränsade möjligheter att själva eller via massmedia granska den kommunala maktutövningen. En fungerande granskning förutsätter därför ett professionellt och oberoende granskningsorgan med full insyn i den kommunala verksamheten. Den kommunala revisionen har dessvärre stora brister, vilket vi återkommer till i avsnitt 4.4.

Det glömda valet

Även om val är en trubbig metod att utkräva ansvar är de oundgängliga som en yttersta spärr mot maktmissbruk. I några uppmärksammade fall – Gullspång, Timrå – har nya koalitioner bildats på det lokala planet för att åstadkomma ett maktskifte efter

långvarigt och starkt missnöje hos invånarna i kommunen.

I en undersökning från 1979 kunde visserligen drygt 70 procent av väljarna nämna namnet på åtminstone en kandidat i kommunfullmäktigevalet, men inte mer än en tredjedel av väljarna kunde nämna någon speciell kommunal valfråga. I landstingsvalet är det ännu sämre ställt. En undersökning från 1988 avslöjar att var tredje väljare i landstingsvalet i Stockholms län – såväl moderata som socialdemokratiska väljare – röstade på sitt parti i tron att det stod för en annan politik än det faktiskt gjorde (Petersson 1998). Det kan nämnas att liknande undersökningar på det nationella planet både i Sverige och andra länder tyder på stora kunskapsbrister bland väljarna (Delli Carpini och Keeter 1989; Petersson m.fl. 1998). Det är inte någon ljus bild av den politiska processens sätt att fungera.

Separata valdagar för riks- och lokalval och ett större inslag av folkomröstningar kan vara alternativ för att höja intresset för kommunalvalen och tydligöra deras politiska innebörd. Den gemensamma valdagen har nämligen inneburit att kommunal- och landstingsval kommit i skymundan av riksdagsvalen, även om väljarna i växande utsträckning röstar olika i dessa val. Risken att lokala val vid andra tillfällen än nationella får karaktär av ställföreträdande riksdagsval brukar anföras som motargument. Att förlägga valdagarna till olika tillfällen i olika kommuner kan vara ett sätt att motverka detta.

Liksom på riksnivå kan en övergång till majoritetsval göra det lättare för väljarna att utkräva ansvar av de politiskt valda. Argumenten kan till och med vara starkare, eftersom kommunpolitiken jämfört med rikspolitiken handlar mindre om ideologi och mer om att sköta ett antal konkreta serviceuppgifter. För majoritetsval talar liksom på riksnivån att alla medborgare får en politiker med anknytning till den egna valkretsen.

Lokala folkomröstningar är ett annat sätt att vitalisera den lokala demokratin. Av de totalt 59 initiativ som hittills tagits för att ordna sådana folkomröstningar har 58 underkänts av kommunfullmäktige, vilket kastar en skugga av tvivel över kommunpolitikernas beredvillighet att låta lokala opinioner komma till uttryck. Vill man göra folkomröstningar till ett instrument för folkviljan krävs uppenbarligen en förändring av regelverket.

Direktvalda förvaltningschefer är ett alternativt sätt för väljarna att ge uttryck för sina preferenser rörande den kommunala tjänsteproduktionen. Det hör inte till svensk tradition men tilllämpas utomlands i olika varianter. Val av borgmästare som hög-

sta chef för den lokala förvaltningen är ett sätt att göra den verkställande makten på lokal nivå direkt ansvarig inför kommuninvånarna. En borgmästare vald med ett tydligt politiskt mandat kan kombineras med en partidominerad kommunfullmäktige. Fullmäktige fastställer verksamhetens ramar inklusive budget, medan borgmästaren blir chef för administrationen (»presidentstyre«). Denna modell går att kombinera med ett utvecklat system för valfrihet bland lokala tjänsteproducenter. I det senare fallet blir borgmästaren i hög grad en lokal entreprenör med ansvar för serviceutbudets inriktning och kvalitet i kommunens regi.

Man kan som alternativ tänka sig direktval av cheferna för viktigare förvaltningar såsom skolchefer och brandchefer efter amerikansk modell. Det ökar väljarnas möjligheter att uttrycka sitt förtroende för eller misstroende mot enskilda ledande personer. Möjligheten ges att utkräva ett direkt ansvar av de enskilda personer som fått ansvar för ett visst förvaltningsområde. Man förkortar därmed avsevärt den politiska uppdragskedjan. Även om partierna i ett sådant system skulle presentera listor av kandidater till dessa ämbeten, skulle inslaget av personval fortfarande bli starkt. Det finns dock – som vid presidentstyre – en risk för auktoritetskonflikter mellan kommunfullmäktige och förvaltningschefer.

4.4 Fullmäktige och styrelse

Samlingsregering eller parlamentarism?

En egenhet som skiljer svensk kommunalpolitik från rikspolitiken är att alla partier normalt representeras proportionellt i kommunstyrelse och nämnder. Reglerna för kopplingen mellan fullmäktiges och styrelsens sammansättning bestäms av partierna på kommunal nivå. Det vanligaste alternativet är en sorts samlingsregering, något som kontrasterar mot den parlamentarism som präglar rikspolitiken. En egentlig samlingsregering är det dock inte fråga om; oppositionen reserverar sig mot beslut i viktiga frågor såsom kommunens budget. Icke desto mindre är det av intresse att jämföra dagens ordning och tänkbara alternativ.

Majoritetsstyre tillämpades tidigare i kommunerna. I samband med det demokratiska genombrottet 1919 började principen om proportionell representation i kommunstyrelsen att etableras. År 1953 utsträcktes den proportionella principen till alla kommunala nämnder. Motiveringen var att man ville undvika »partipo-

litiskt färgade debatter i fullmäktige« och att diskussionerna i fullmäktige skulle kunna föras i en »förtroendefull och saklig anda« (SOU 1975:41). Kommunal parlamentarism diskuterades under första halvan av 1970-talet av Utredningen om den kommunala demokratin (ibid.). Förslaget avvisades med argumentet att parlamentarism kräver ett utskottssystem, vilket påstods vara betungande och även skulle inskränka den kommunala friheten. Dessutom var majoriteterna så stabila i de flesta kommuner att minoriteten skulle få svårt att göra sig hörd. I slutet av 1980-talet togs frågan upp på nytt av Jan-Erik Gidlund (Gidlund 1989), som konstaterade att flera av de tidigare skälen förlorat sin giltighet. Den kraftigt utökade kommunala verksamheten och de numera ganska vanliga växlingarna vid makten har förändrat situationen avsevärt.

Proportionalitetsprincipen garanterar en viss överensstämmelse mellan fullmäktige och kommunstyrelsen. Samtidigt har överensstämmelsen ett pris; diskussioner och överenskommelser kommer i stor utsträckning till stånd i slutna rum, oåtkomliga för väljare och massmedia. Även om oppositionen reserverar sig mot viktigare majoritetsbeslut, blir alternativen för väljarna otydliga. Det blir oklart vem som egentligen tar ansvar för kommunens politik. Det finns skäl att allvarligt överväga en övergång till lagstadgad kommunal parlamentarism, såvida man inte väljer ett system med direktvald borgmästare.

Budgetprocessen

Den kommunala budgetprocessen är svagt reglerad. Kommunallagens åttonde kapitel innehåller endast några paragrafer som i huvudsak behandlar tidtabellen för kommunens budgetarbete. Vad beträffar den nationella finanspolitiken är budgetprocessens effekter utforskade i litteraturen, och det är väl etablerat att en stram process – det vill säga en process som begränsar beslutsfattarnas utrymme att avvika från fastställda normer – leder till en starkare budgetdisciplin. Det var just sådana observationer som låg bakom reformeringen av den statliga budgetprocessen under åren 1993–97 och som av allt att döma har påverkat budgetdisciplinen gynnsamt.

På grund av bristande budgetdisciplin i kommunerna har regeringarna under 1990-talet valt att frysa skattenivån, något som inte bara väckt opposition bland kommunala politiker utan också ifrågasatts på konstitutionella grunder. Ett alternativ som inte

skulle innebära komplikationer av detta slag vore att reglera den kommunala budgetprocessen noggrannare, såsom skett på statlig nivå, för att den vägen åstadkomma en starkare finansiell disciplin.

Att granskas av de egna

Både regelverk och praxis för kommunal revision är för närvarande i hög grad otillfredsställande från medborgarnas/uppdragsgivarnas synpunkt. Med revisor avses i andra sammanhang en person som yrkesmässigt ägnar sig åt oberoende granskning ur ett externt perspektiv. Det sistnämnda förutsätter en tydlig avgränsning mellan revisorns uppdragsgivare och den granskade. För det som i kommunallagen kallas förtroendevald revisor gäller inte detta. Bara i undantagsfall uppfyller de förtroendevalda revisorerna professionens krav, och granskningen är inte heller oberoende. Kommunrevisionsutredningens betänkande (SOU 1998:71), vars synsätt och förslag i allt väsentligt accepterades av regeringen, utgick från den uppseendeväckande uppfattningen att »... de förtroendevalda skall granskas av sina egna«.

Kravet på redovisningsskyldighet i kommunerna överensstämmer inte heller med god revisionssed, vilket gör det svårt att utkräva ansvar. Kommunstyrelsen skall visserligen upprätta en årsredovisning, men styrelsens ledamöter tar inte ansvar för årsredovisning genom att personligen underteckna den. Redovisningen av kommunernas pensionsskulder och leasingåtaganden, båda mycket tunga åtaganden, är flagranta exempel på avvikelse från god revisionssed. Nya pensionsåtaganden redovisas som skuld endast om de gjorts efter 1998. De nya pensionsåtagandena uppgick enligt den officiella redovisningen den 31 december 1998 till 7 miljarder kronor, men den totala pensionsskulden var i själva verket 135 miljarder. Bestämmelsen tycks ha motiverats av farhågan att en korrekt bild av dessa åtaganden skulle föranleda besparingsåtgärder i många kommuner – ett märkligt skäl för att acceptera en vilseledande redovisning.

Frekvensen orena revisionsberättelser (det vill säga sådana med anmärkningar mot redovisningen) belyser ytterligare skillnaderna i redovisningskultur. Inom privat och statlig sektor uppgår frekvensen orena revisionsberättelser till omkring 10 procent. Inom den kommunala verksamheten uppgår de till mindre än 1 procent. Endast i 3 fall av totalt 1 500 bedömde kommunfullmäktige att revisorernas kritiska uttalanden borde föranleda åtgärder.

Sammanfattningsvis är det inte möjligt att med nu gällande regelverk och praxis identifiera vare sig ett tydligt uppdrag till professionella kommunala revisorer eller tydligt avgränsade kommunala granskningsobjekt. Man kan därför ifrågasätta om revision – i ordets rätta bemärkelse – alls förekommer i kommunerna (Lundin 1999; Cassel 1999). Möjligen har den lättsinniga synen på behovet av revision sin historiska förklaring i den kommunala förvaltningens framväxt och förtroendemannauppdragets karaktär i det förflutna.

De påtalade bristerna i granskningen av kommunernas verksamhet bidrar med stor sannolikhet till de kostnadsskillnader mellan kommuner och de effektivitetsbrister som diskuterats i avsnitt 4.1. En av revisionens huvuduppgift är just att sätta fingret på resurslöseri. Den skall också peka på oegentligheter och stävja korruption.

En rapport till ESO om korruptionen i Sverige (Andersson 1999) visar att den svaga revisionen i kommunerna faktiskt har allvarliga konsekvenser. I ett internationellt perspektiv är korruptionen i Sverige inte omfattande, men i den kommunala sektorn och då särskilt bland tjänstemän förefaller korruptionen att vara ett växande problem.

Det är svårt att förstå varför kraven på revisionen skall sättas lägre i den kommunala sektorn än på andra områden. En självständig, extern revision med full kompetens är nödvändig för att medborgarna skall kunna känna fullt förtroende för den kommunala sektorns skötsel.

4.5 Politiker och förvaltning

Skiljelinjen mellan politisk ledning och förvaltning är mindre tydlig inom den kommunala sfären än inom den statliga. Politiker agerar ofta i rollen som förvaltningschef, och tjänstemännen har en mindre självständig ställning än i statsförvaltningen. I en viss mening minskar delegeringsproblemet med en sådan ordning, men kostnaden är en oklarhet om var makten ligger. Tilltron till objektiviteten i myndighetsutövningen kan påverkas negativt.

Hälso- och sjukvården är en sektor där sammanblandningen mellan politiker- och tjänstemannaroller är särskilt tydlig. Politiker kan inte på ett effektivt sätt representera både patienterna och producenterna av sjukvård. Som framhölls i kapitel 2 finns en intressekonflikt mellan dessa både grupper, vilket får särskilt negativa effekter när man inte har någon alternativ produ-

cent att vända sig till. Politiker och förvaltningstjänstemän har dessutom sällan den kompetens som krävs för att detaljstyra den komplicerade och högt specialiserade verksamheten inom sjukvården.

Belysande illustrationer finner man i samband med oklara åtaganden gentemot arrangörer av idrottsevenemang: ryttarspelen i Stockholm och seglingsregattan i Luleå är två av många exempel. Ett exempel som fått stor publicitet är den räddningsoperation Stockholms stad vidtog sommaren 1999 för att säkerställa de så kallade World Police and Fire Games. Eftersom den ansvariga förvaltningschefen var politiskt tillsatt, komplicerades emellertid ansvarsutkrävandet. Länsrätten fastställde under hösten 1999 att utbetalningen var olaglig, men utslaget i rätten blev ointressant, eftersom den politiska ledningen i kommunen redan hade sanktionerat det. Hanteringen av detta ärende kontrasterar mot utfallet av spekulationsskandalen i Stockholms stad vid mitten av 1980-talet. I detta fall rörde det sig om ett klart tjänstemannaansvar, och den rättsliga prövning som följde fick en reell innebörd.

För att upprätthålla en någorlunda tydlig gräns mellan politik och förvaltning kan man tänka sig två typer av renodling. Den första innebär att man följer den klassiska svenska traditionen på statlig nivå med tydlig politisk styrning när det gäller övergripande prioriteringar och administrativ självständighet i övrigt. Kommunpolitikerna ges då en beställarroll gentemot förvaltningen och kan koncentrera sig på att utveckla den kompetens som är nödvändig för att klara sina primära och oundgängliga uppgifter: att utvärdera resultatet av verksamheten, anpassa finansieringen till uppsatta mål och styra resurserna till de mest effektiva producenterna.

Den andra möjligheten är att man som tidigare diskuterat tar steget fullt ut och låter väljarna utse borgmästare eller kommunala chefstjänstemän genom direktval.

4.6 Slutsatser och förslag

Några grundläggande principer

Vi har funnit klara indikationer på effektivitetsbrister i den kommunala tjänsteproduktionen; dessa brister tycks dessutom variera kraftigt mellan kommuner. Vi har hävdat att dessa svagheter åtminstone delvis har sina rötter i otydlig maktfördelning, såväl mellan stat och kommun som i den kommunala delegationsked-

jan, svag granskning samt svårigheter att hålla kommunpolitiker och tjänstemän ansvariga. För att råda bot på problemen förordar vi några grundläggande principer för den kommunala verksamheten. För det första bör beslut och finansieringsansvar vara sammankopplade; vad staten fattar beslut om bör staten också finansiera. För det andra bör staten ta detta ansvar på områden där nationellt formulerade mål anses särskilt viktiga, till exempel på grund av externa effekter (utbildning) eller då fördelningspolitiska aspekter är centrala. En tredje princip är att pluralism i utförandeledet är eftersträvansvärd. För det fjärde: ju fler led delegeringskedjan bygger på, desto starkare krav bör ställas på granskningen i varje led.

Tydligare maktfördelning

Oklarheten i maktfördelningen mellan stat och kommun bottnar i att staten fattar beslut om huvuddelen av de kommunala utgifterna men inte alltid tar det finansiella ansvaret. Den kommunala självstyrelsen eroderas därför på många områden på sitt innehåll.

Staten eftersträvar på flera områden en hög och jämn standard över landet. Stora skillnader i ekonomiska förutsättningar ställer då krav på ett komplicerat interkommunalt utjämningssystem med tveksamma fördelningseffekter och snedvridna incitament. Naturligare vore att staten själv tog det fulla ansvaret både för beslut och finansiering på de områden där man eftersträvar hög och jämn kvalitet hos de offentliga tjänsterna – i första hand utbildningen men kanske också sjukvården. Samtidigt är det viktigt att denna tydligare ansvarsfördelning inte går ut över pluralismen och förnyelsen inom de berörda sektorerna. Det behöver den inte heller göra om man tillåter konkurrens mellan olika driftsformer när det gäller utförandet, även om staten står för finansieringen.

På de områden där staten inte tar det fulla ansvaret för beslut och finansiering bör den kommunala självstyrelsen öka. Regering och riksdag bör avhålla sig från återkommande diskretionära ingrepp när man inte är beredd att ta ett fullt ansvar. En tydligare uppdelning i en kommunal och en statlig sfär är med andra ord eftersträvansvärd. Detta innebär naturligtvis inte att den förra blir helt oreglerad. På samma sätt som den privata sektorn i vissa avseenden kringgärdas av ganska långtgående regleringar måste kommunernas aktiviteter underkastas vissa grundläggande

krav när det gäller områden som säkerhet och konsumentskydd. Erfarenheterna visar att det inte räcker med god vilja för att realisera den kommunala självstyrelsen. Det krävs också konstitutionella garantier.

Vi har sett att dagens statliga utjämningssystem dels kan ge felaktigt incitament, dels omfördela inkomster till förmån för kommuner där utgifterna på politiska grunder är höga. Om kommunernas finansiella ansvar reduceras till en fri sektor, minskar eller bortfaller behoven av en sådan inkomstomfördelning. Även med fullt statligt ansvar för finansieringen kvarstår naturligtvis skillnader i kostnader för en och samma funktion mellan olika områden i landet, men strukturkostnadsutjämningen bör kunna avpolitiseras. En statlig myndighet skulle förmedla anslag till enskilda producenter, såväl offentliga som privata, på basis av opartiska och öppet redovisade kostnadskalkyler på mikronivå, varigenom strukturkostnadsutjämningen i huvudsak skulle bli en »teknisk« resursfördelningsfråga.

En slopad inomkommunal utjämning riskerar dock att öka trycket från kommunerna på staten att öka det generella statsbidraget. En annan risk med ett större statligt åtagande och ett minskat kommunalt skatteuttag är att kommunerna utnyttjar utrymmet till högre utgifter på de fria områdena, med följd att det totala skattetrycket stiger. Risken för ett högre skattetryck genom successiva kommunala skattehöjningar kan balanseras på olika sätt: bindande folkomröstningar på kommunal nivå före skatteändringar, eller en stärkt och formellt reglerad kommunal budgetprocess.

Oklarheten beträffande den kommunala beskattningsrätten är besvärande. Ett generellt och permanent skattetak enligt norsk förebild, som ger utrymme för en fri sektor på kommunal nivå, är ett alternativ som kan övervägas. Om detta inte anses acceptabelt, bör utdebiteringen lämnas helt fri. Ett friare val av skattebaser bör då också diskuteras. Nuvarande ordning med temporära skattefrysningar skapar osäkerhet i kommunerna och förrycker den långsiktiga ekonomiska planeringen. Ett kommunalt ansvar för den egna skatteuppbörden skulle ytterligare öka tydligheten. Självfallet skall inte kommunerna bygga upp en parallell skatteadministration – en verksamhet som präglas av betydande stordriftsfördelar – men nuvarande ordning, där många inte vet till vem och för vad man erlägger skatten, är olämplig.

Till tydliggörandet av det kommunala finansiella ansvaret hör att staten avvecklar den räddningsväg som öppnats genom an-

slaget för stöd till kommuner med ekonomiska svårigheter. Den inbjuder till finansiellt risktagande och är inte förenlig med idén om fullt kommunalt ansvarstagande.

Bättre insyn och granskning

Informationen om kommunernas verksamhet och finanser är bristfällig, trots vissa förbättringar under senare år. Staten måste definiera baskraven för granskning och insyn samt kräva jämförbarhet mellan kommunerna. Endast på det sättet skapas incitament för de verksamhetsansvariga att jämföra prestationer och kostnader över kommungränserna, lära av varandra och utveckla verksamheten.

På de områden där staten har ett klart definierat huvudmannaskap måste tillsynsmyndigheter som Socialstyrelsen och Skolverket ges starkare auktoritet gentemot producenterna, oavsett om dessa är kommuner, kooperativ eller privata företag. Nationellt definierade normer måste upprätthållas med nationella uppföljningssystem och snabb återföring av information och korrigerande åtgärder. Att granska producenterna på dessa områden blir en viktig uppgift för den nya oberoende riksrevisionen som vi föreslog i kapitel 3. Om riksrevisionen tillhandahåller jämförbara resultat från olika producenter ges en direkt stimulans till höjd effektivitet genom konkurrens på basis av uppnådda resultat. Det ger också större kraft åt tillsynsmyndigheternas uppföljning och kontroll.

Även på de områden där kommunerna ges det fulla ansvaret måste granskningen stärkas. Den kommunala revisionen är i dag inte värd namnet. För det första måste kommunerna lokalt åläggas ett krav på professionell och oberoende granskning av räkenskaperna på samma nivå som erfordras inom annan offentlig eller privat verksamhet. Därutöver krävs ett organ med uppgift att granska kommunerna från effektivitetssynpunkt. En sådan granskning är en nationell angelägenhet och måste förverkligas på nationell nivå. Det finns anledning att studera den brittiska förebilden med ett statligt kommunrevisionsverk (*Audit Commission*). Ett kommunrevisionsverk bör ges tre huvuduppgifter. Verket skall först ansvara för att väsentlig och jämförbar information samlas in från kommunerna. Det skall också genom stickprovsmässig kontroll garantera kvaliteten hos kommunens egen revision. Slutligen bör det ges ansvar för en övergripande effektivitetsrevision av den kommunala sektorn i landet.

Effektivare ansvarsutkrävande

Eftersom kommunerna är mindre politiska organ än staten borde avståndet mellan väljare och förtroendevalda egentligen vara kortare och informationen om verksamheten bättre. Så är knappast fallet. Det finns flera tänkbara metoder att förbättra situationen i detta avseende. En möjlighet är att överväga övergång till majoritetsval här liksom på riksnivån. Dessutom framstår skilda valdagar för riksval och lokala val som en naturlig förändring. Det är pinsamt för den svenska demokratin att nästan alla initiativ till lokala folkomröstningar underkänts av de berörda kommunstyrelserna. Folkomröstningar kan lämpligen göras obligatoriska i samband med förslag till skatteändringar för att ge väljarna en chans att avväga nyttan av offentliga tjänster mot skatteuttaget.

Parlamentarism tillämpas i dag inom ett fåtal kommuner och då efter de lokala politikernas eget avgörande. Vill man utveckla parlamentarismen i kommunerna, bör parlamentariskt styre läggas fast i lag. Detta kräver någon form av utskottsorganisation inom kommunerna men behöver inte leda till ökade administrativa kostnader.

Ett alternativt sätt att angripa den oklara gränsdragningen mellan politik och förvaltning och att stärka ansvarsutkrävandet är att låta kommuninvånarna välja borgmästare i direkta val. En borgmästare skulle bli högste chef för den lokala administrationen och direkt ansvarig inför väljarna för kvalitet och servicenivå inom den kommunala sektorn.

Även om det politiska ansvarsutkrävandet underlättas på den lokala nivån återstår frågan hur den enskilda medborgaren, som kund eller brukare, skall få mer direkt makt över sin situation. Huvudvägen att åstadkomma detta är att öka valmöjligheten för det enskilda hushållet när det gäller sociala tjänster. Detta är ämnet för kapitel 6.

Våra förslag

10. *Staten skall finansiera statliga åtaganden*
    Överför finansieringsansvaret från kommunerna till staten på de områden där staten i allt väsentligt bestämmer det offentliga åtagandets omfattning och inriktning. Stärk den statliga granskningen av producenterna på dessa områden – både från tillsynsmyndigheternas och riksrevisionens sida – oavsett om produktionen sker i offentlig eller privat regi. Ge kommunerna möjlighet att tilläggsfinansiera på de områden där en lokal majoritet önskar detta. Syftena är att låta makt och ansvar följas åt samt att minska behovet av mellankommunal utjämning.

11. *Stärk den kommunala självstyrelsen*
    Öka kommunernas makt över verksamheten på de områden som inte omfattas av ovanstående förslag. Förtydliga grundlagens paragraf om den kommunala självstyrelsen. Tvister om kompetensen mellan stat och kommun skall avgöras av oberoende rättslig instans.

12. *Klargör kommunernas finansiella rörelseutrymme*
    Låt kommunerna antingen fritt bestämma över utdebitering eller inför ett permanent skattetak med utrymme för en fri sektor. På sikt kan andra kommunala skattebaser övervägas. Låt kommunerna själva ansvara för uppbörden av kommunalskatten.

13. *Stäng kommunakuten*
    Avveckla anslaget på statsbudgeten för stöd till kommuner med ekonomiska problem. För de kommuner som inte klarar att ansvara för sina ekonomiska åtaganden tillgrips tvångsförvaltning och finansiell rekonstruktion under statlig ledning. Syftet är att slå vakt om kommunernas finansiella ansvar.

14. *Inför en kommunal revision värd namnet*
    Inför en kommunal revision som uppfyller professionens krav på självständighet och kompetens. Inrätta vidare ett nationellt kommunrevisionsverk med uppgift att övervaka kommunernas egen revision och att ansvara för effektivitetsrevisionen av den kommunala verksamheten. Syftet är att göra revisionen till ett instrument för att påvisa ineffektivitet och genom jämförelser stimulera kostnadsmedvetandet.

15. *Inför beslutande lokala folkomröstningar*
Ge beslutande lokala folkomröstningar en mer framskjuten roll. De skall vara obligatoriska före beslut om ändring av den kommunala utdebiteringen, dock ej då kommunen står under tvångsförvaltning.

16. *Underlätta det politiska ansvarsutkrävandet i kommunerna*
En väg mot stärkt politiskt ansvarsutkrävande är att införa lagstadgad kommunal parlamentarism – majoriteten i fullmäktige tillsätter kommunstyrelse. En alternativ väg är att införa en direktvald högsta förvaltningschef (borgmästare).

KAPITEL 5

EU

Under efterkrigstiden har det skett en långtgående internationalisering av det ekonomiska systemet. En drivkraft är fallande transport- och informationskostnader, men politiska beslut har också bidragit, såsom avvecklingen av handelshinder och avregleringarna av kapital- och valutamarknader. Regeringarna har också skapat permanenta institutioner som IMF och GATT (numera WTO) för att upprätthålla frihandel i varor och kapital samt harmonisera de globala spelreglerna. Dessa institutioner har i sin tur satt ytterligare fart på den ekonomiska internationaliseringsprocessen. Därmed har nationalstaten blivit en mindre effektiv aktör på den ekonomiska politikens område, och argumenten för att lyfta vissa beslut till en högre nivå blivit starkare. När det ekonomiska systemet internationaliseras, tvingas politiken gå samma väg.

Europeiska unionen (EU) är det främsta exemplet på politikens internationalisering. Det ursprungliga EEC startade i allt väsentligt som ett forum för mellanstatlig samverkan, men de överstatliga inslagen har efter hand fått allt större betydelse. Det svenska EU-medlemskapet har därmed fått stor och växande betydelse för det politiska livet i vårt land. I praktiken har svenska folket direkt genom folkomröstning och indirekt genom riksdagen delegerat ett antal uppgifter till EU, inte minst genom att acceptera Maastricht- och Amsterdamfördragen. Detta reser nya frågor om makten och ansvaret inom politiken.

På vissa områden är EU:s politiska makt tydlig. På andra områden är maktfördelningen mellan EU och medlemsstaterna mer flytande, eller också är en maktöverföring på gång. Detta ger upphov till samma slags problem som finns i relationen mellan stat och kommun. Har den svenska regeringen kvar något ansvar för inflation och konjunkturer när stabilitetspakten begränsar finanspolitikens rörelsefrihet och Europeiska Centralbanken (ECB) sköter penningpolitiken? Vem tar ansvar för strukturarbetslösheten när unionen går in på arbetsmarknadslagstiftningens område? Vi diskuterar dessa frågor i avsnitt 5.1.

EU befinner sig i en oklar position i spektret mellan överstatligt organ och mellanstatlig samarbetsorganisation. Organisationens största utmaning är att finna sin position mellan dessa poler. Utmaningen förstärks av att EU måste hantera den förestående utvidgningen åt öster, fördjupa integrationen för att förverkliga visionen om en inre europeisk marknad och, inte minst, minska sitt »demokratiska underskott«. Dessa utmaningar aktualiserar ett antal problem beträffande EU:s institutioner. Hur kan man hålla ECB ansvarig för resultatet av den europeiska penningpolitiken? Kan det gemensamma intresset bland Europas konsumenter av hög konkurrens och låga priser göra sig gällande mot de särintressen som bedriver lobbying i Bryssel för begränsningar av konkurrensen? Vari består egentligen EU:s demokratiska underskott? Går det att undvika att ministerrådet blir beslutsförlamat vid en utvidgning mot öster? Hur skall man se till att EU-kommissionen och de enskilda kommissionärerna ställs till politiskt ansvar, om brister framkommer? Avsnitt 5.2 diskuterar dessa frågor från samma perspektiv som anlagts i tidigare kapitel, nämligen den uppdragskedja som löper från enskilda medborgare till gemensamma politiska och administrativa organ.

På samma sätt som i kapitel 3 och 4 bygger vår diskussion på temat oklar maktfördelning, bristfällig granskning och svårigheter att hålla makthavare ansvariga. Kapitlet utmynnar i en diskussion av tänkbara reformer av EU för att förstärka länkarna i denna makt- och ansvarskedja.

5.1 Otydlig maktfördelning mellan EU och medlemsstaterna

En hänvisning till allmänna demokratiska principer löser inte problemen om makt- och ansvarsfördelning mellan olika politiska nivåer eftersom kommun, landsting, stat och numera även EU kan göra gällande att deras makt ytterst utgår från folket. Så länge väljarna har möjlighet att rösta i flera typer av val kvarstår problemet att fördela demokratiskt förankrad offentlig makt mellan olika territoriella nivåer.

Den grundläggande frågan hur långt EU bör gå, och kan väntas gå, i federalistisk riktning har länge varit en omstridd fråga i den europeiska diskussionen. Innebörden i termen federalism varierar beroende på utgångspunkten. I den statsteoretiska litteraturen betecknar termen federalism vanligen en kompromiss mellan centralt och regionalt ansvar. I den inrikespolitiska debatten

används den för en maktförskjutning nedåt, från staten till regioner och kommuner. I EU-debatten betecknar federalism i stället en förskjutning uppåt av makten från medlemsstaterna till EU. Olika medlemsländer och – inte minst – olika medborgare i dessa länder skiljer sig radikalt när det gäller hur långt man vill gå i riktning mot överstatlighet. Diskussionen om Europaintegrationen riskerar att hamna i ett dödläge mellan federalister och antifederalister.

Liksom i fallet stat och kommun kan maktfördelningen mellan EU och medlemsstaterna ordnas på olika sätt när det gäller olika funktioner: huvudmannaskap, finansiering, utförande och granskning. På många områden är det i dag, som vi skall se, oklart om det är EU eller en enskild stat som är *huvudman* (beställare). När det gäller *finansiering* kan EU i regel bara spela en underordnad roll eftersom unionens intäkter bara är ungefär 1,5 procent av EU-områdets samlade BNP, och jordbruksstöd och subventioner via de regionala fonderna tar hand om huvuddelen av dessa resurser. Vad beträffar *utförandet* av EU-beslut faller detta i regel på nationella myndigheter. Medlemsstaterna har inte velat släppa greppet när det gäller utförande och EU:s administration är följaktligen mycket liten. Även *granskningen* av verksamheten ger prov på hybridlösningar, eftersom EU:s granskningsorgan ofta får förlita sig på nationella revisionsmyndigheter.

Där makten är tydlig

På vissa av den europeiska integrationens kärnområden har huvudmannaskapet otvetydigt hamnat på EU-nivå. Det gäller exempelvis handelspolitik och konkurrenspolitik. Det är också på dessa områden som man kan vänta sig speciellt stora välfärdsvinster av harmoniserade spelregler och gemensam övervakning av dessa regler. Man kan också se överföringen av beslutsrätt på dessa områden som en »strategisk delegering« liknande den i penningpolitiken. Genom delegering har politiken gjorts mer oberoende av nationella särintressen och andra nationella politiska komplikationer. Men man får då räkna med att samma särintressen i stället kommer att driva sina frågor på EU-nivå. På jordbruksområdet har detta redan inträffat. För Sveriges del kan det betyda att den återreglering av jordbruket som Sverige tvingades till i samband med inträdet i EU blir bestående för lång tid framåt.

För de elva länder som deltar i EMU är maktfördelningen tyd-

lig också inom penningpolitiken, eftersom dessa helt måste avstå från nationell penningpolitik. I vissa stycken följer konstruktionen av ECB läroboken. Uppdrag och maktbefogenheter för ECB är väl definierade: en tydlig, lagfäst uppgift att prioritera prisstabilitet med stor självständighet att utföra detta uppdrag. Problemen vad gäller ECB handlar i stället om granskning och ansvarsutkrävande; vi återkommer till detta i avsnitt 5.2.

Växande gråzoner

Olika politikområden är föremål för harmonisering, koordinering eller rent av centralisering av beslut till EU-nivå. Då processen är stapplande hamnar oundvikligen maktfördelning och ansvar i en gråzon. Exempel härpå finns inom finans- och skattepolitiken.

En relativt långtgående harmonisering har skett genom Maastrichtfördragets restriktioner på budgetunderskott, regler som fått sin förlängning i stabilitetspakten. Det finns onekligen argument för sådana begränsningar av nationell autonomi för att ett enskilt land inte skall driva upp räntenivån i området som helhet och för att förhindra trovärdighetsproblem för den gemensamma penningpolitiken. På samma sätt som när det gäller handelspolitik och konkurrenspolitik kan sådana regler också ses som en »strategisk delegering«. De kan ge nationella politiker råg i ryggen när inhemska politiska krafter kräver åtgärder som tenderar att långsiktigt skada den nationella ekonomin. En finansminister som söker driva igenom strukturellt viktiga men kortsiktigt impopulära utgiftsbegränsningar, exempelvis i samband med reformer av socialförsäkringssystemen, kan också finna det taktiskt fördelaktigt att hänvisa till externa restriktioner.

Men det finns problem och risker med en sådan ordning. För att strukturreformer skall vara långsiktigt hållbara är det viktigt att regering och riksdag själva tar ansvar för åtgärderna på basis av långsiktigt övertygande argument. Annars riskerar man återkommande krav på »återställare« i samband med ett förbättrat budgetläge. Detta är en parallell till situationen när politiker utnyttjar en kortsiktig statsfinansiell kris för att motivera viktiga strukturreformer med hänvisning till att »pengarna är slut«. Det kan också finnas konjunkturpolitiska nackdelar med den ingångna stabilitetspakten. Vid djupa lågkonjunkturer kan det vara fördelaktigt för den makroekonomiska stabiliteten, nationellt såväl som för EU-området som helhet, med större budgetunder-

skott än som accepteras enligt huvudregeln i stabilitetspakten, särskilt i länder där den offentliga skuldsättningen är låg i utgångsläget. Denna risk har man dock försökt parera genom en undantagsklausul.

Även om makt och ansvar för penningpolitiken bland EMU-länderna entydigt ligger hos ECB, kan man inte undvika oklarheter när det gäller ansvaret för konjunkturutvecklingen i enskilda länder. Olika länder utsätts för olika störningar, så kallade asymmetriska chocker, vilket fordrar olika inriktning på den nationella ekonomiska politiken, i första hand finanspolitiken. Mot bakgrund av begränsningarna i den finanspolitiska rörelsefriheten har nationella regeringar stora möjligheter att skylla en ogynnsam inhemsk konjunkturutveckling på EU.

I och med Amsterdamfördragets så kallade sysselsättningspakt har ambitioner uttryckts om koordinering eller rent av centralisering av sysselsättningspolitiken. Ännu så länge är det oklart vilken konkret form, annat än gemensamma diskussioner, denna politik kommer att ta. Det finns utan tvivel argument för en koordinering av politik med sikte på att begränsa konjunkturarbetslöshet, det vill säga arbetslöshet som sammanhänger med svaga konjunkturer i EU-området som helhet. Det är potentiellt viktigt i djupa lågkonjunkturer, då riskerna är relativt små att effekterna av efterfrågestimulerande åtgärder kommer i fel konjunkturläge. Eftersom EU:s import bara är cirka 10 procent av områdets samlade BNP, »läcker« efterfrågevariationer inom EU-området inte ut till omvärlden i samma utsträckning som när ett enskilt land bedriver efterfrågepolitik, eftersom importen till ett enskilt land ofta är av storleksordningen 30–40 procent av nationell BNP.

Men när det gäller arbetslöshet som inte beror på det aktuella konjunkturläget är argumenten för harmonisering och koordinering svaga, eftersom situationen i varje enskilt land i detta fall främst beror på nationella institutioner och regler för arbetsmarknaden. Det är svårt att se stora gränsöverskridande effekter på detta område. Ett möjligt argument skulle ånyo kunna vara en strategisk delegering. Tanken skulle vara att med hänvisning till en gemensam EU-politik göra det lättare för nationella regeringar att övervinna motstånd på hemmaplan mot strukturreformer som minskar arbetslösheten. Det kan exempelvis gälla förslag om mindre privilegier för fackliga organisationer och för dem som redan har jobb (*insiders*). Det kan också vara fråga om striktare regler för arbetslöshetsförsäkringen med sikte på att göra denna

till en omställningsförsäkring snarare än en inkomstgaranti för långvarigt arbetslösa. Men det finns också risker med en EU-överenskommelse som binder nationella regeringar på detta område. Regeringarna kan få ökade möjligheter att undandra sig ansvaret för arbetslösheten inom landet, även när de viktigaste orsakerna står att finna på nationell nivå. Dessutom är det inte säkert att en harmonisering på EU-nivå på detta område i praktiken skulle bidra till att få ned strukturarbetslösheten. Kraven på en gemensam »social stadga« (*social charter*) pekar snarast på reformer som verkar i motsatt riktning genom att förstärka marknadsmakten hos insiders.

Inom skattepolitiken har den stapplande harmoniseringen gått längst inom varubeskattningen genom begränsningen av antalet tillåtna skattesatser och i vissa fall också bestämmelser om lägsta acceptabla nivåer. Syftet är både att undvika snedvridningar i konkurrensen mellan länder och att skydda lättrörliga skattebaser. Med samma argument har försök till harmonisering av kapitalbeskattningen inletts. Men det är oundvikligt att en sådan harmonisering skapar problem när det gäller politiskt ansvarsutkrävande i enskilda länder när inhemsk opinion till exempel kräver höjda skatter antingen av fördelningspolitiska skäl eller för att möjliggöra ökade offentliga utgifter. Det är också oundvikligt att nya förslag om harmonisering skapar osäkerhet bland privata aktörer, vilkas beslut formas av förväntningar om framtida skatteregler. Under en period av stor osäkerhet, och med olika skatteregler i olika länder, är det oundvikligt att det politiska ansvaret för skatternas samhällsekonomiska verkningar blir oklart.

Utrikes- och försvarspolitik är andra områden där vi ser stapplande försök till koordinering på EU-nivå. Svårigheterna för EU att i tid göra konstruktiva insatser på Balkan visar hur kort väg man hittills har tillryggalagt på dessa politikområden. Innan fastare regelsystem etablerats finns det stor risk för att ansvaret bollas mellan enskilda EU-länder och att insatserna blir för sena och för små på grund av uppenbara fripassagerarproblem. En liknande oklarhet om ansvarsfördelningen föreligger inom flyktingpolitiken.

5.2 EU:s demokratiska underskott

När man diskuterar det »demokratiska underskottet« är det viktigt att komma ihåg uppgiftens svårighetsgrad. Det tar tid att ut-

veckla effektiva och legitima regler för politiken; Europas nationalstater har haft årtionden eller århundraden på sig för denna uppgift. Uppgiften att få 15 länder – med olika konstitutioner och politiska traditioner – att gå i takt är minst sagt svår. Mot denna bakgrund får man ändå säga att EU:s gemensamma institutioner fungerat förvånansvärt väl. Dock lider de fortfarande av ansenliga legitimitetsproblem. Bristfällig representation och svaga ansvarsmekanismer bildar »det demokratiska underskottet«. Det är en vanlig bedömning att detta har bidragit till det låga och sjunkande valdeltagandet i valen till Europaparlamentet. Vid det första valet 1979 deltog 62 procent av de röstberättigade väljarna; vid valet 1999 hade valdeltagandet minskat till 50 procent. Det senaste årets avslöjanden om maktmissbruk och slöseri inom kommissionen har dessutom givit näring åt medborgarnas misstankar om en okontrollerad byråkrati och maktelit i Bryssel.

Dessa problem är viktiga inte bara ur ett allmänt demokratiskt perspektiv. De får också återverkningar på EU-organens möjligheter att utföra sina uppdrag. Så kan till exempel inte en vingklippt kommission sätta hårt mot hårt när regeringen i en medlemsstat insisterar på regelstridiga subventioner till den inhemska industrin, inte respekterar reglerna för offentlig upphandling eller stöder konkurrensstörande företagsfusioner.

Eftersom dessa problem med fördel kan ses ur vårt genomgående makt- och ansvarsperspektiv kommer vi att peka på svagheter i den uppdrags- och ansvarskedja som löper från europeiska medborgare till de gemensamma institutionerna på central europeisk nivå.

Europeisk lagstiftning

Trots marginella förskjutningar av makten över den gemensamma lagstiftningen till Europaparlamentet i de senaste fördragen, har ministerrådet fortfarande den lagstiftande makten i sin hand inom de gemensamma politikområdena. Rådets ansvar mot medborgarna för de beslut som fattas är dock högst indirekt. Ett regeringsskifte inom en medlemsstat slår visserligen omedelbart igenom i rådet, eftersom varje land representeras av den ansvarige ministern på det område som besluten gäller. Men de nationella valen behandlar som vi tidigare nämnt många olika frågor, varav de flesta inte är Europafrågor. De europeiska medborgarnas inflytande över just de frågor som avgörs på EU-nivå är därför mycket diffust. Den förtegenhet och sekretess som hittills kän-

netecknat rådets förhandlingar gör det dessutom svårt för utomstående att ställa de inblandade till svars.

Europaparlamentet är det enda organet med direktvalda medlemmar. Men Europaparlamentet har tämligen inskränkt makt. I några få frågor – anslutningen av nya medlemmar och nya internationella avtal – har parlamentet vetorätt, och i vissa andra kan det kräva ett enhälligt beslut i rådet. Parlamentet har inte heller rätt att föreslå nya lagar. Sammantaget är medborgarnas möjligheter att påverka och ställa makthavarna i EU till svars mer begränsade än motsvarande möjligheter i den egna staten.

Legitimitetsproblemet späds på av ett annat förhållande. Gemensamma medborgarintressen tvärs över medlemsstaternas gränser har svårt att göra sig gällande inom EU. Rådets verksamhet bygger på koalitioner mellan länder. I parlamentet finns visserligen olika politiska schatteringar representerade, och representanter med likartad partifärg samarbetar, men dessa grupperingar är tämligen lösa och kan inte karakteriseras som genuina europeiska partier. Slutresultatet är att gemensamma åsikter och intressen bland medborgarna i olika EU-länder inte har någon gemensam representation på europeisk nivå i de lagstiftande organen. Europeiska konsumenter i olika länder har exempelvis svårt att göra gemensam sak av sitt intresse av väl fungerande marknader och låga priser. Europeiska miljöintressen har också svårt att samverka över nationsgränserna och nå resultat inom ramen för EU:s politiska institutioner.

Kommissionen: regering eller förvaltning?

Vid sidan av ministerrådet ligger makten i EU främst hos EU-kommissionen. Dess starka ställning beror inte bara på att parlamentet är svagt. Den sammanhänger också med att dess verksamhet omfattar både regerings- och förvaltningsuppgifter. Eftersom endast kommissionen, och inte parlamentet, kan ta initiativ till lagstiftning har den stor kontroll över unionens dagordning. Kommissionen har också till uppgift att verkställa EU:s beslut på gemensamma politikområden.

Även om parlamentet måste godkänna kommissionen är EU:s styrelsesätt definitivt inte parlamentariskt. Ordföranden utses av ministerrådet gemensamt. Ansvarsförhållandena är således ytterst otydliga, särskilt när det gäller enskilda kommissionärer. Även om ordföranden fördelar uppdragen inom kommissionen, föreslås kommissionärerna av regeringarna i medlemsstaterna

och utses därmed i praktiken av dessa. Kommissionärerna agerar också i många fall som nationella representanter. Parlamentet kan inte avslå förslag om tillsättning av enskilda kommissionärer. Misstroende kan inte uttalas i parlamentet mot enskilda kommissionärer, endast mot hela kommissionen (med två tredjedels majoritet).

Europeiska unionen har heller inte någon förvaltning av det slag som finns i enskilda nationer. Trots sitt rykte som en jättelik byråkrati har kommissionen endast cirka 20 000 anställda (av vilka en tiondel är tolkar), vilket inte är mer än förvaltningen i en vanlig europeisk storstad. Ännu så länge har EU endast upprättat ett fåtal egna myndigheter, såsom en miljöbyrå och en läkemedelsmyndighet. Uppgiften att omsätta europeisk lagstiftning i praktiken delegeras på nästan alla områden till medlemsstaternas egna förvaltningar. Samma sak gäller i hög grad rättskipningen.

Kommissionens dubbla roll som regering och förvaltning komplicerar ytterligare dess relationer till andra organ, utöver vad som följer av legitimitetsproblemen. Kommissionen kan till exempel tvingas ta en konflikt med en regering om dålig efterlevnad av konkurrenspolitik, samtidigt som kommissionen kanske försöker förhandla fram en politisk kompromiss med samma regering om ny lagstiftning på detta eller något annat område. Den franska regeringens obenägenhet att foga sig i beslutet om att åter tillåta import av brittiskt kött under hösten 1999, visar hur ett enskilt land fortfarande kan driva en protektionistisk linje på kollisionskurs med kommissionens beslut och EU:s regelverk.

Brister i ECB:s ansvar

ECB har fått stor makt över europeisk penningpolitik och ett tydligt uppdrag när det gäller prisstabilitet. Men hur kan ECB hållas ansvarig? Banken får inte ta emot instruktioner, inte ens då det gäller att ge operationellt innehåll åt begreppet prisstabilitet. Även om de lagstadgade rapporterna till ministerrådet och Europaparlamentet är värdefulla informationskällor, har dessa organ inga möjligheter att rikta sanktioner mot direktionen. Indirekt ansvar gentemot politiska representanter kan därför bara spela en blygsam roll.

Den politiska kontrollen ligger därmed nästan helt i utnämningsmakten. ECB:s styrande råd består dels av de elva centralbankscheferna i de länder som beslutat införa euron, dels av de sex medlemmarna i direktionen. De förra utses av medlemslän-

dernas regeringar (parlamentet i Finland), något som ger utrymme för nationella intressen. Direktionen utses av ministerrådet, men som vi tidigare nämnt kan detta endast ge utrymme för koalitioner av nationella intressen. Trots att ECB skall företräda europeiska och inte nationella intressen, har Europaparlamentet ingen direkt roll i utnämningen av direktionen.

Konsekvensen av denna konstruktion är att det är svårt att hålla ECB ansvarig. Ett misslyckande med den förda penningpolitiken kan därför leda till betydande legitimitetsproblem på lång sikt. Dessutom inbjuder uppläggningen av utnämningsmakten till ett nationalistiskt spel – något vi redan sett i spelet kring utnämningen av den första centralbankschefen. Risken finns att nationalistiskt färgade kompromisser i rådet leder till att man utser svaga kompromisskandidater. Om nationalistiska politiska hänsyn påverkar tillsättningen av de nationella centralbankscheferna, kan misstankarna om nationella konflikter i ECB:s styrelse förstärkas.

Ett ytterligare problem har att göra med ECB:s egna beslut snarare än med Maastrichtfördragets konstruktion. Transparensen i den penningpolitiska strategin är för närvarande tämligen låg jämfört med förhållandena i flera nationella centralbanker, inklusive den svenska. Låg transparens kan leda till problem med den kortsiktiga förutsägbarheten i penningpolitiken och därmed bidra till kortsiktig instabilitet på finansiella marknader och hög riskpremie i de långa räntorna. Däremot är det inte självklart att transparensen beträffande interna diskussioner och enskilda ledamöters röster skall vara lika hög som i nationella centralbanker. Skälet är just den nationella representationen i ECB:s styrande råd, som inbjuder till spekulation om att enskilda representanter försöker slå vakt om nationella intressen. Att grundlägga ett gott rykte är lättare med ett gemensamt snarare än ett individuellt ansvar (Favero m.fl. 2000).

EU:s konstitutionella brister

EU skiljer sig från den traditionella, mellanstatliga formen för internationell samverkan genom inslag av överstatlighet. Vissa beslut fattas enligt majoritetsprincipen. I takt med den europeiska integrationens fördjupning har frågan om EU:s konstitutionella grunder fått allt större vikt. Gemenskapsrättens konstruktion skiljer sig i viktiga avseenden från nationalstaternas rättsordningar. Inom EU finns ingen normal rättshierarki; i stället har

spänningen mellan mellanstatlighet och överstatlighet kommit att prägla EU:s rättsordning. Inom utrikes- och säkerhetspolitiken samt delar av samarbetet i rätts- och polisfrågor, vad som brukar benämnas EU:s »andra och tredje pelare«, gäller fortfarande mellanstatlighet. Inom den »första pelarens« gemenskapsrätt, det vill säga frågor om den gemensamma marknaden, sker däremot en utveckling i riktning mot ökad överstatlighet. EU:s beslut får också i allt större utsträckning direkt rättsverkan gentemot individer och företag, och EG-domstolen har fått en allt större betydelse genom sin makt att tolka EG-rättens innebörd.

EU:s grundläggande regelverk består av en alltmer komplex och svåröverblickbar samling mellanstatliga fördrag. Sådana internationella avtal kan ingås endast om alla stater är eniga. Varje medlemsstat har därmed vetomakt. En konsekvens är att författningsändringar är svåra, i praktiken ofta omöjliga. Ju fler stater som blir medlemmar, desto vanskligare blir det att nå enhällighet. Genom EU:s nuvarande konstruktion har medborgarna i medlemsländerna i praktiken delegerat en del av sin offentliga makt till institutioner vilkas regelverk är mer eller mindre immuna mot korrigeringar. Medan den svenska grundlagen för många bedömare framstår som alltför lätt att ändra, kan EU:s konstitution – både från demokratisk synpunkt och effektivitetssynpunkt – anses alltför svår att ändra.

Trots upprepade löften och proklamationer har medlemsstaterna ännu inte lyckats ge unionen ett samlat regelverk. Maastricht- och Amsterdamfördragen blev i detta avseende ett misslyckande, eftersom ett huvudsyfte var att skapa ett mer sammanhängande regelsystem. En av följderna är att EU ännu saknar en katalog över vem som skall göra vad; det finns ingen tydlig konstitutionell precisering av ansvarsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Bristen på tydlig maktfördelning medför dessutom att det inom unionen råder oklara gränser mellan politikermakt, tjänstemannamakt och domarmakt.

Frånvaron av en konstitution har dock inte hindrat en ständig förändring och successiv utvidgning av EU:s makt. EG-domstolen i Luxemburg är en viktig källa till denna maktförskjutning. Domstolen har genom flera betydelsefulla principbeslut flyttat fram EU-rättens positioner. Domstolen har fastställt att grundfördrag och direktiv måste åtlydas av medlemsstaterna och ta över nationell lagstiftning. Vissa forskare hävdar att domstolens beslut gått så långt att de till och med står i strid med EU:s grundfördrag (Hartley 1999). Man kan hur som helst konstatera att ett

rättsligt organ i praktiken har bedrivit författningspolitik. EG-domstolen har utvidgat gemenskapens, och inte minst sin egen, makt.

Men man kan inte utan vidare anklaga EG-domstolen för juridisk aktivism. Domstolen har agerat i ett författningspolitiskt beslutsvakuum. År av dröjsmål har skapat en situation av konstitutionell osäkerhet, som domstolen försökt att reducera. EU:s politiker, i första hand medlemsstaternas regeringar, har försummat uppgiften som författningsgivare. Detta är en fundamental svaghet, eftersom den konstitutionella demokratin ställer krav på tydliga spelregler för politik och juridik. Denna brist på politiskt ledarskap har därmed bidragit till EU:s legitimitetskris.

Brister i granskning och kontroll

EU började som ett mellanstatligt projekt byggt på diplomatins traditionella arbetsmetod: slutna förhandlingar mellan regeringsföreträdare. Unionens förvaltning har också sina rötter i en kontinentaleuropeisk förvaltningskultur med en snäv inställning till öppenhet. Det är ingen tillfällighet att EU inte har någon offentlighetsprincip av svenskt slag. Den långa och komplicerade delegationskedjan, jämte bristen på information, ger en uppenbar risk för ett betydande inflytande för särintressen. Antalet lobbyister i Bryssel har också vuxit snabbt; antalet lobbygrupper mer än tiofaldigades från 1980 till 1990.

Kommissionens avgång våren 1999 blev en dramatisk illustration till bristerna i ansvarsfördelningen mellan politiker och tjänstemän. Bristerna inskränkte sig inte till incidenter av korruption bland enskilda kommissionsmedlemmar. Under åren förlängdes raden av affärer, maktmissbruk och ineffektivitet inom den administrativa apparat som är underställd kommissionen.

En oberoende expertgrupp fick i uppdrag att granska kommissionen. Gruppen fann i sin första rapport att flera kommissionsledamöter hade mycket begränsad kunskap om vad som pågick inom förvaltningen (EU 1999a). Uppenbara fall av bedrägerier och korruption inom kommissionens underlydande organ kunde därför passera obemärkt till och med för vissa av kommissionsledamöterna. Genom att säga sig vara okunniga om problem som ofta var välkända inom förvaltningen, till och med på högsta tjänstemannanivå, medgav kommissionärerna indirekt att den politiska makten hade förlorat kontrollen över den förvaltning den var satt att leda.

Expertgruppen avslutade sin granskning med några allmänna reflektioner över begreppet ansvar. »De enskilda kommissionsledamöternas eller hela kommissionens ansvar får inte bara vara ett abstrakt och i praktiken orealistiskt begrepp. Det bör gå hand i hand med en kontinuerlig process i syfte att öka medvetenheten om detta ansvar. Var och en bör känna sig ansvarig för det han eller hon förvaltar.« Expertgruppen drog slutsatsen att ansvarskänslan alltför ofta tunnats ut i uppdragskedjan.

I sin andra rapport (EU 1999b) betonar den oberoende expertgruppen att ett välfungerande system måste kännetecknas av såväl insyn och granskning som möjligheter till ansvarsutkrävande. Påpekandet har konsekvenser för förhållandet mellan kommissionen och Europaparlamentet. Parlamentet måste bli informerat av kommissionen för att kunna ställa denna till ansvar. Problemen kring EU-kommissionen illustrerar vikten av de problem som vi tagit upp i denna rapport: relationen mellan makt och ansvar inom den politiska sfären, betydelsen av granskning samt goda möjligheter att utkräva ansvar.

Utvidgningens och fördjupningens utmaningar

Många av EU:s problem hänger samman med att organisationen, trots att den rört sig i överstatlig riktning, fortfarande i huvudsak är en konfederation. Beslutsformerna är i grunden mellanstatliga. Även om fördragen föreskriver att vissa frågor avgörs med majoritetsbeslut (kvalificerad majoritet), har enskilda länder i och med den så kallade Luxemburgkompromissen vetorätt i rådet när det gäller frågor som de anser särskilt angelägna.

Denna konstruktion innebar avsevärda problem redan när EU gick från sex till femton medlemmar, med större heterogenitet än tidigare både i ekonomiskt och politiskt hänseende. Med ytterligare upp till 13 medlemmar i framtiden kommer heterogeniteten att ytterligare förstärkas. Följden av en bibehållen vetorätt kan då bli handlingsförlamning. Alternativet är omfattande kohandel, som kan resultera i kompromisser inom EU:s kärnverksamheter eller utökade transfereringar i samband med fördelningsprogram inom den gemensamma jordbrukspolitiken, struktur- och samhörighetsfonderna eller inom ramen för nya omfördelningsprogram. Dock får man räkna med att en utvidgning kommer att göra det svårare att bibehålla EU:s jordbruksprotektionism på nuvarande nivå.

Vetorätten är redan ett problem när det gäller att genomföra

de fyra friheterna i programmet för den inre marknaden. Genom enskilda länders motstånd förhindras eller försenas lagstiftning som skall säkra frihandel och konkurrens på europeiska marknader. Att vissa länder tar lättare på existerande regler än andra skapar särskilda problem när beslut skall genomföras.

För att utvidgningen inte skall skapa beslutsförlamning eller utpressningsmöjligheter för vissa länder, och för att det skall bli möjligt att genomföra den inre marknaden snabbare, måste beslutsreglerna för rådet reformeras i riktning mot ett ökat inslag av majoritetsbeslut. Sådana reformer skulle naturligtvis föra EU närmare genuin överstatlighet på vissa områden. En fortsatt konflikt mellan federalister och anti-federalister kan stoppa sådana reformer. Följden kan då bli att utvidgningen och fördjupningen försenas eller uteblir. Lösningen på dilemmat ligger i att genomföra andra reformer av EU:s politiska institutioner som bidrar till större legitimitet och representativitet och därigenom gör ett ökat inslag av majoritetsbeslut politiskt möjligt.

5.3 Slutsatser och förslag

Att väsentliga delar av den offentliga makten har delegerats till EU är klart, men exakt vilka delar är oklart. Därmed försvåras möjligheterna, ytterst för väljarna, att utkräva ansvar för den förda politiken. Den pragmatiska förhandlingsmodell som hittills förhärskat inom unionen har stora fördelar, men den har också ett pris i form av bristande insyn, svag granskning och begränsade möjligheter till ansvarsutkrävande. EU:s många konstitutionella brister är inte förvånande med hänsyn till att det är fråga om en mycket ung organisation, som inte, liksom många nationalstater, har hundraåriga traditioner att luta sig mot.

Också i EU:s interna beslutsprocess finns allvarliga makt- och ansvarsproblem. Avsaknaden av en tydlig konstitution leder till kompetenstvister och oklar maktfördelning. Europaparlamentet har visserligen fått ökat inflytande, men har ännu inte funnit sin roll som en välfungerande folkrepresentation. Kommissionens ställning kompliceras av dubbelrollen som regering och förvaltning. I maktens tomrum har EG-domstolen tagit sig ett inflytande som inte varit avsett från början.

Som medlem i EU har Sverige inte endast rättigheter utan också skyldigheter. En viktig skyldighet är att bidra till den pågående diskussionen om EU:s framtid. Som vi har sett gör utvidgningen till nya medlemsstater det nödvändigt att reformera EU:s

institutioner. Denna konstitutionella debatt rör inte endast juridiska teknikaliteter utan handlar ytterst om hur en allt viktigare del av den offentliga makten skall utformas för att den i framtiden skall kunna möta kraven på demokrati, konstitutionalism och effektivitet.

Den svenska regeringens agerande i dessa frågor har hittills präglats av passivitet och inkonsistens. Sverige har prioriterat utvidgning och frihandel, vilket i sig är lovvärt. Men samtidigt är regeringen stark motståndare till ökad överstatlighet och visar ointresse för reformer av EU:s institutioner. Vår tidigare diskussion visar att detta inte går ihop. Just för att kunna säkra utvidgning och frihandel måste man ha en genomtänkt uppfattning om unionens framtida institutioner och arbetssätt. Regeringens underlåtenhet att ta konstitutionella initiativ är illavarslande mot bakgrund av att Sverige kommer att inneha ordförandeskapet i EU under första halvåret 2001.

Tydligare maktfördelning

Frågan om maktfördelningen mellan EU och medlemsstaterna kan inte lösas genom något enkelt antingen-eller-svar. Det viktiga är att uppdelningen av befogenheter är tydlig och att den medger en fortsatt integration där olika länders intressen och synpunkter beaktas. En möjlighet är att ge EU en dubbel kompetensstruktur i form av *dels* en gemensam grund, inkluderande främst de fyra friheterna men även samarbete i rätts- och polisfrågor, *dels* en uppsättning öppna partnerskap – så kallad »flexibel integration« (Dewatripont m.fl. 1999; Persson, Roland och Tabellini 1999). De öppna partnerskapen skulle omfatta grupper av länder som önskar utöka samarbetet inom något visst politikområde, utan tvång för övriga medlemsstater att delta just i detta samarbete. I tillägg till fördragsgarantier kan en europeisk författningsdomstol behöva inrättas.

Även makt- och ansvarsfördelningen inom EU behöver reformeras. Kommissionen kan reformeras i riktning antingen mot ett europeiskt förvaltningsorgan eller mot en europeisk regering. I det senare fallet blir det viktigt att också inrätta självständiga förvaltningsmyndigheter med tydliga instruktioner på väldefinierade områden, exempelvis för europeisk konkurrenspolitik och regler för europeiska finansiella marknader.

Det gemensamma europeiska ansvaret för prisstabilitet bör också få en motsvarighet i utnämningsmakten till ECB:s styrelse.

Därför bör Europaparlamentets roll stärkas i förhållande till ministerrådet vid utnämningar till direktionen (*Executive Board*). Dessutom är det lämpligt att minska antalet (röstberättigade) nationella centralbankschefer i ECB:s styrande råd (*Governing Council*), eventuellt genom roterande mandat som de regionala centralbankscheferna i det amerikanska centralbankssystemet. För en mindre styrelse än dagens 17 ledamöter talar också praktiska skäl. Framför allt skulle inte en styrelse med 25 ledamöter i ett utvidgat EMU vara ändamålsenlig.

Den allra viktigaste frågan gäller dock Europaparlamentets framtida ställning, eftersom detta avgör om det folkliga inflytandet över de överstatliga organen skall förmedlas indirekt via regeringarna eller utövas via valen till Europaparlamentet. En ökad makt för Europaparlamentet behöver inte nödvändigtvis ske på bekostnad av de nationella parlamenten, utan kan i stället inskränka ministerrådets maktposition.

Bättre insyn och granskning

Även om det under senare år tagits vissa steg i riktning mot ökad offentlighet i EU:s beslutsprocesser är det lång väg kvar till den insyn som finns exempelvis i de nordiska länderna. Frågan är viktig, eftersom öppenhet, insyn och meddelarfrihet är verksamma metoder för att motverka maktmissbruk och för att täcka EU:s demokratiska underskott. För att kunna ta ställning till de europeiska frågorna måste väljarna få tillgång till ett allsidigt kunskapsunderlag och en kvalificerad debatt.

Kommissionens avgång våren 1999 blev en dramatisk illustration till bristerna i fråga om kontroll. Oegentligheter och vanskötsel hade fått pågå länge utan att någon slog larm. Krisen för kommissionen illustrerar inte bara behovet av striktare interna kontrollrutiner i EU-institutionerna. Missförhållandena aktualiserar också behovet av effektivare extern revision och granskning. Visserligen har Revisionsrättens ställning stärkts under 1990-talet, men många av dess påpekanden har inte fått några konsekvenser. Detta illustrerar vikten av att revisionsrapporter har en mottagare som är förpliktad att vidta åtgärder för att rätta till de missförhållanden som påtalas.

Effektivare ansvarsutkrävande

Det råder stor enighet om att valen till Europaparlamentet fungerar otillfredsställande. En drastisk lösning vore att avskaffa systemet med folkvalda Europaparlamentariker och återgå till den tidigare modellen med ledamöter som utses av de nationella parlamenten. En sådan förändring skulle innebära ett stort steg tillbaka i riktning mot mellanstatlighet och är därför knappast realistisk eftersom starka politiska krafter vill röra sig i motsatt riktning.

Den återstående utvägen är att reformera valen till Europaparlamentet. Valproceduren kan förändras till exempel genom att införa gemensamma bestämmelser i alla länder. Eventuellt skulle väljaren få två valsedlar: en för lokalt baserade mandat i form av majoritetsval i enmansvalkretsar (för att garantera lokal representation) och en för proportionellt beräknade mandat på basis av alleuropeiska partilistor (för att stimulera europeisk partibildning).

Det finns också starka skäl att undvika en ökning av antalet ledamöter i kommissionen i samband med framtida utvidgningar. Det skulle också vara möjligt att gå i riktning mot större inslag av parlamentarism genom att ge Europaparlamentet rätt att avsätta både enskilda kommissionärer och kommissionen som helhet med enkel majoritet, exempelvis genom »konstruktivt misstroendevotum«. Ett alternativ vore att gå i riktning mot presidentstyre med en av folket direktvald ordförande för kommissionen. På motsvarande sätt skulle den centrala positionen som ansvarig för den europeiska säkerhetspolitiken kunna utses direkt av medborgarna i EU-området.

Geografisk utvidgning av EU och ett införande av mer flexibel integration passar väl ihop med ett större inslag av majoritetsbeslut. Men då blir det också nödvändigt att ändra rådets beslutsformer. Om en del av lagstiftningsmakten överförs till parlamentet, uppstår i praktiken ett europeiskt tvåkammarsystem. Den ena kammaren (byggd på det nuvarande parlamentet) skulle representera medborgarna direkt, den andra (byggd på det nuvarande ministerrådet) skulle utses av medlemsländernas regeringar. Ett sådant arrangemang skulle motsvara Europeiska unionens dubbla natur med inslag av både mellanstatlighet och överstatlighet.

Våra förslag

17. *Skapa en författning för EU*
    Skapa en konstitution bestående av ett koncist grundfördrag som beskriver medborgarnas rättigheter och EU:s institutionella ramverk. Syftet är att skapa en »normal« hierarki av rättsregler för att ersätta den svåröverskådliga ansamlingen av traktater, direktiv, förordningar och andra rättsakter, som i dag gör det omöjligt för medborgarna att förstå hur EU fungerar.

18. *Ge EU en dubbel kompetensstruktur*
    Låt ett antal politikområden, obligatoriska för alla EU-medlemmar, bilda en gemensam grund med betydande inslag av överstatligt beslutsfattande. Tillåt även frivilligt mellanstatligt samarbete mellan grupper av EU-länder på andra politikområden – så kallade öppna partnerskap. Syftet är att tillgodose kravet på stabilt samarbete inom EU:s kärnområde utan att för den skull förhindra initiativ på andra områden.

19. *Stärk Europaparlamentet*
    För att minska avståndet mellan medborgare och beslutsfattare bör parlamentet få mer att säga till om. Parlamentets medbeslutanderätt (med ministerrådet) bör därför utvidgas till fler områden inom EU:s grundfördrag. Ett gemensamt valsystem för alla EU-länder bör skapas, där proportionalitet på EU-nivå befrämjar uppkomsten av alleuropeiska partier. Syftet är att åstadkomma lagstiftande institutioner i form av ett tvåkammarsystem med ministerrådet som senat och det nuvarande Europaparlamentet som representanthus.

20. *Omvandla EU-kommissionen till en regering*
    Dra en skarpare gräns mellan regeringsmakt och förvaltning. Kommissionens roll bör renodlas till en styrande makt under politiskt ansvar. Antingen bör parlamentet få möjlighet att genom misstroendeförklaring avsätta enskilda medlemmar av kommissionen (parlamentarism), eller också bör kommissionens ordförande väljas direkt av folket (presidentstyre). Syftet är att minska det demokratiska underskottet genom att skapa klara mekanismer för att utkräva politiskt ansvar.

21. *Försvaga den nationella representationen i ECB:s styrelse*
Minska antalet nationalbankschefer i ECB:s styrande råd (G*overning Council*), genom ett system med roterande mandat. Stärk Europaparlamentets makt över utnämningarna till direktionen (*Executive Board*).

22. *Öppna EU:s beslutsprocess*
Offentlighetsprincipen, inklusive meddelarfrihet för tjänstemän, måste få full tillämpning i hela unionen. De slutna rådssammanträdena ersätts av öppna senatsmöten.

23. *Skärp granskningen av EU:s administrativa organ*
Den verkställande maktens internrevision bör förbättras. Europaparlamentet måste få ett större ansvar för den politiska granskningen av EU:s verksamhet, vilket fordrar större egna utredningsresurser. Revisionsrätten spelar en viktig roll som oberoende granskningsorgan i de europeiska medborgarnas tjänst, men sanktionsmekanismerna behöver stärkas.

124
blank

KAPITEL 6

Individen

Med ett så omfattande offentligt åtagande som i Sverige kommer människors vardagsliv i stor utsträckning att bestämmas av politiska och administrativa beslut inom EU, staten, landstingen och kommunerna. Föregående tre kapitel har diskuterat förutsättningarna för individen att som väljare påverka och utkräva ansvar för dessa beslut. Men det finns andra och mer direkta metoder för individen att uppnå makt över sin egen situation och att utkräva ansvar inom de områden som styrs av politiska beslut. Detta kapitel handlar om hur sådana metoder kan utvecklas.

Vilken möjlighet har medborgarna i dag att påverka och att utkräva ansvar av leverantörer av offentligt finansierade tjänster? Hur kan valfriheten ökas när det gäller de sociala tjänster där kommunerna i dag har en monopolställning? Kan direkt brukarinflytande, medborgarkontrakt och den nya informationstekniken förstärka den enskilda individens röst gentemot offentliga makthavare? Vilken roll kan rättssystemet – från förvaltningsdomstol till EG-domstol – spela för att hävda individens rätt mot det offentliga?

För att besvara sådana frågor följer vi analysramen i kapitel 2. Vi tar först upp olika slag av *exit*-mekanismer: att som konsument välja leverantör av offentligt finansierade tjänster, att som arbetstagare välja arbetsgivare, och att som kommunmedborgare välja bort den egna kommunen genom att flytta. Men individen har också möjlighet att påverka genom *voice*, exempelvis genom att ställa krav på det offentliga eller att själv delta i beslut i skolan eller daghemmet. Slutligen tar vi upp olika vägar att klaga på offentlig service och myndighetsutövning via rättssystemet.

6.1 Att påverka som konsument

Medborgarna är inte bara uppdragsgivare till den offentliga sektorn via en lång delegeringskedja. De är också konsumenter av de tjänster som de uppdrar åt den offentliga sektorn att tillhandahålla. Men som konsumenter har de i dag ett ganska begränsat

inflytande. Utbudet av tjänster bestäms på politisk väg, och variationen mellan olika skolor och vårdgivare är begränsad trots den ökning av valfriheten som skett under senare år. Möjligheten att mera direkt påverka tjänsternas innehåll genom kontakt med de verksamhetsansvariga är också relativt begränsad. Föräldrar som har önskemål när det gäller den kommunala barnomsorgen eller skolan, eller anhöriga som har kritik mot äldreomsorgen, får inte alltid gehör för sina synpunkter. Medborgarna har naturligtvis möjlighet att gå den långa vägen via den politiska processen för att tillsammans med likasinnade försöka åstadkomma en förändring. Men det är en otymplig och trubbig metod för att påverka i enskilda fall.

Valfrihet för konsumenter

När det gäller tunga områden som vård, utbildning och omsorg skulle människor kunna ha ett väsentligt direkt inflytande också i sin egenskap av konsumenter. Sådana individuella nyttigheter, det vill säga varor och tjänster som konsumeras av enskilda individer, lämpar sig väl för individuell valfrihet. Även om finansieringen sker över skattsedeln och statliga regler garanterar vissa kvalitetskrav, finns inga tvingande skäl till att bedriva också produktionen i offentlig regi. Ökat konsumentinflytande kan mycket väl förenas med politiska mål om allas tillgång till likvärdig och offentligt finansierad service. Vad som krävs är att den offentliga finansieringen följer individens val med hjälp av en servicecheck eller en individuell försäkring – en så kallad kundvalsmodell. I dag stannar finansieringen i regel hos de offentliga huvudmännen som ofta både beställer och producerar tjänsterna.

Det är däremot svårt att på administrativ väg anpassa tjänsternas karaktär till medborgarnas önskemål. Oavsett hur många enkäter medborgarna ombeds besvara för att ge kommunpolitiker och tjänstemän en bild av sin efterfrågan på offentliga tjänster, kan detta aldrig ge en lika rättvisande bild som det enskilda hushållets agerande. Individuella välfärdstjänster, för vilka människors subjektiva upplevelser spelar stor roll, är särskilt svåra att anpassa till brukarnas önskemål. Ingen vet bättre än föräldrarna själva vilken sorts omsorg eller skola de värdesätter för sina barn. Ingen vet heller bättre än åldringen, eller dennes anhöriga, vilka kvaliteter hon eller han värdesätter i äldreomsorgen. Individer har inte identiska önskemål och det finns knappast några starka skäl att tvinga in alla i samma mall.

Möjligheten att välja mellan olika, konkurrerande alternativ leder inte bara till bättre anpassning av tjänsteutbudet utan kan också öka produktionseffektiviteten. Konsumenterna väljer bort de producenter som inte klarar att ge samma service som andra producenter vid givna kostnadsramar. Hushållen blir mindre beroende av den politiska beslutsprocessen.

Ökad valfrihet för individer mellan olika alternativ skall inte förväxlas med den övergång som skett i många kommuner till privat drift av en del av verksamheten. Kommunerna är i dessa fall fortfarande beställare och själva produktionen sker på entreprenad. Ett konkurrensmoment på produktionssidan införs visserligen och har ofta visat sig leda till sänkta kostnader. Men konkurrensen mellan olika producenter är en konkurrens om »kommunaltjänstemännens gunst«, som SNS Välfärdspolitiska råd (Söderström m.fl. 1999) uttrycker det, och inte om konsumenternas gunst. Politiker och kommunaltjänstemän bestämmer både vad entreprenaden skall innehålla och vem som skall få uppdraget. Konsumenterna har inte fått mer att säga till om.

Internationella jämförelser

De senaste årens »valfrihetsrevolution« till trots har Sverige fortfarande lång väg att gå till valfrihet mellan olika och konkurrerande producenter av välfärdstjänster. Tabell 6.1 visar hur stor andel av barnomsorgen, skolan och äldreomsorgen i Sverige som utförs av andra producenter än kommunen. I den alternativa driften ingår såväl produktion på entreprenad åt kommunen som genuint enskild verksamhet helt eller delvis finansierad med kommunala bidrag. Daghemmen ligger relativt högt, med nära 13 procent i alternativa driftsformer, varav cirka hälften är genuint enskild drift med kommunal finansiering. Även vuxenutbildningen och det särskilda boendet för äldre och handikappade (på sjukhem och ålderdomshem) redovisar relativt höga siffror, 19 respektive 10 procent. Men för skolan är siffran lägre; de fristående skolorna svarar än så länge bara för cirka 3 procent av antalet elever i landet. I Stockholm och Göteborg är dock andelen högre och intresset att starta nya skolor är växande.

TABELL 6.1. *Antalet platser inom barnomsorg, skola respektive äldre- och handikappomsorg 1997 samt andelen i alternativa driftsformer*

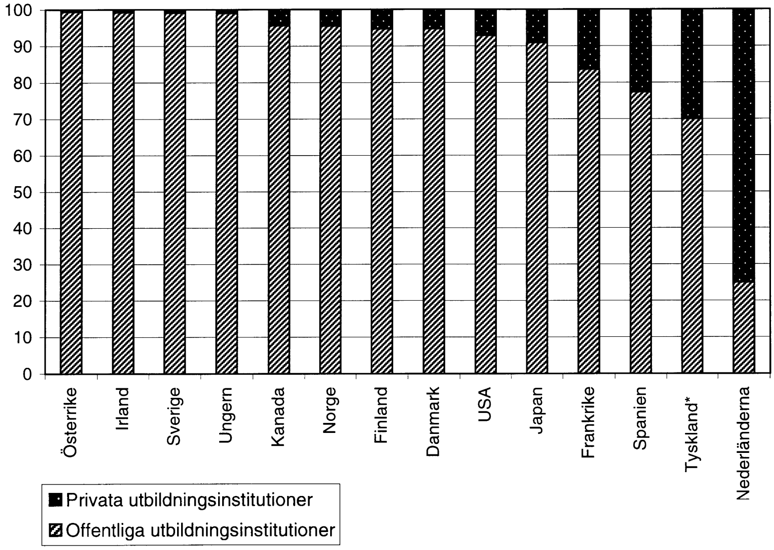
BARNOMSORG (antal barn)	ANTAL	ALT. DRIFT %
Daghem	362 836	12,8
Familjedaghem	159 348	3,1
Fritidshem	230 563	4,6
SKOLA (antal elever)		
Grundskola	984 171	2,7
Gymnasieskola	312 936	3,1
Särskolan	15 032	3,2
Vuxenutbildning (-98)	221 000	19,0
ÄLDRE- OCH HANDIKAPPOMSORG (antal personer)		
Social hemtjänst/hemsjukvård (eget boende)	145 872	4,2
Social hemtjänst/hemsjukvård (boende i servicelägenhet)	48 784	8,1
Särskilt boende	136 206	10,5

Källa: Svenska Kommunförbundet, Konkurrens för fortsatt välfärd? Kommentus Förlag 1999.

Tabell 6.2 ger en grov bild av hur Sverige ter sig i internationell jämförelse. Den visar andelen privata alternativ till den offentliga utbildningen i grundskola och gymnasieskola i olika länder. (I vissa länder, däribland Sverige, inkluderas även daghem och förskola.) Sverige hamnar nästan lägst (före Österrike och Irland). Våra nordiska grannar har en väsentligt större andel privata alternativ. Nederländernas höga andel privata skolor beror på att skolorna till stor del drivs av den protestantiska och katolska kyrkan. I många av dessa länder finansieras privatskolorna till stor del med offentliga medel.

Tabell 6.3 visar en internationell jämförelse av andelen privat vård inom den slutna sjukvården. Här hamnar Sverige näst lägst, före Finland, med knappt 7 procent. De högsta siffrorna finns i USA, drygt 80 procent, och i Tyskland, 50 procent. Flera länder, dock inte USA, bedriver en relativt stor andel av den privata sjukvården i vinstdrivande institutioner. I Nederländerna, som inte finns med i tabellen, drivs nära 90 procent av sjukhusen i privat regi men får enligt lag inte vara vinstdrivande (Bergman 1999).

TABELL 6.2. *Utbildningens fördelning på offentliga respektive privata utbildningsinstitutioner för grundskola och gymnasium, 1992*



Källa: OECD 1995. Education at a Glance.

TABELL 6.3. *Andelen privata slutenvårdsplatser i sjukvård fördelade mellan icke-vinstdrivande och vinstdrivande institutioner* 1990

LAND	EJ VINSTDRIVANDE	VINSTDRIVANDE	TOTALT I PRIVAT REGI
USA	70,7	10,9	81,6
Japan			67,3
Tyskland			50,2
Australien	4,7	34,4	39,1
Nya Zeeland			35,5
Frankrike	15,7	19,3	35,0
Grekland			30,0
Spanien	13,6	15,7	29,3
Portugal	13,7	3,3	17,0
Sverige			6,8
Finland			4,7

Källa: OECD 1994. Health Care Reform Controlling Spending and Increasing Efficiency. Economics Dept. No. 149. Paris. Återgiven i Rehnberg/Garpenby: Privata aktörer i svensk sjukvård. SNS 1995.

Sverige framstår alltså som ganska avvikande när det gäller den offentliga sektorns dominans i produktionen av utbildning och vård. Det finns därmed gott om internationella erfarenheter att tillvarata vid en eventuell omprövning.

Valfrihet i praktiken

Det lämpligaste sättet att förverkliga valfrihet för konsumenterna skiljer sig åt mellan olika slag av offentligt finansierade tjänster. Servicechecker lämpar sig bäst för barnomsorg och skola, som kan utnyttjas av alla, medan en försäkring lämpar sig bättre för sjukvård och äldreomsorg, där utnyttjandet måste avgöras efter professionell prövning.

Just inom barnomsorg och skola är det relativt okomplicerat att uppnå ökad valfrihet. Sverige har också tagit viktiga steg i den riktningen. Friskolereformen i början av 1990-talet innebär att den offentliga finansieringen i form av en skolpeng ges till den privata skola som eleven och föräldrarna väljer. Skolpengens storlek bestäms av kommunens kostnader för en plats i den kommunala skolan. Det betyder att den inte nödvändigtvis räcker för att bekosta skolgång i en friskola utanför den egna kommunen om friskolan ligger i en kommun med en högre kostnad per elev. Än så länge saknas i allmänhet en liknande valfrihet mellan de kommunala skolorna. Elever garanteras endast plats i den mest närbelägna skolan, och andra kommunala alternativ kan väljas endast i mån av plats och under förutsättning att det inte skapar organisatoriska eller ekonomiska olägenheter för kommunen. Flera kommuner, däribland Stockholm, har just fattat beslut om att ändra på detta. En generell skolpeng skulle tillåta föräldrar och elever att välja mer fritt mellan såväl kommunala som fristående skolor.

Friskolorna utgör än så länge en mycket liten del av den svenska skolan, men deras snabba tillväxt under senare år visar att många föräldrar och elever efterfrågar alternativ till den kommunala skolan. Det är förstås viktigt att bevaka friskolornas konsekvenser för utbildningens kvalitet i skolsystemet som helhet. Internationell forskning visar att studieresultaten i friskolor är bättre än i den offentliga skolan. Den visar också att friskolorna har en positiv effekt på prestationsnivån i närbelägna, och därmed konkurrerande, kommunala skolor (Söderström m.fl. 1999, kap. 3). Liknande utvärderingar av de svenska friskolorna saknas dock än så länge.

Inom barnomsorgen har en del kommuner infört någon form av kundvalssystem, i praktiken en dagispeng, där den kommunala finansieringen följer kommuninvånarnas val av barnomsorg. Men i de flesta kommuner erbjuds endast barnomsorg i kommunal regi.

När det gäller äldreomsorg, och i ännu högre grad sjukvård, är problemet att åstadkomma valfrihet mer komplicerad. I båda fallen krävs en professionell bedömning av behovet av omsorg och vård. I äldreomsorgen skulle en kombination av äldrevårdspeng och äldrevårdsförsäkring kunna ge både valfrihet och kostnadsmedvetande. Fördelen med en försäkring, som i likhet med pensionsförsäkringen skulle vara individuell och avgiftsfinansierad, är att tillräckliga resurser kan garanteras just äldreomsorgen. Försäkringen kan dimensioneras efter det förväntade vårdbehovet hos befolkningen. Köbildning till särskilt äldreboende och sjukhem med underdimensionerade resurser skulle på så sätt kunna motverkas. De inkomst- och förmögenhetsrelaterade avgifterna i äldrevården skulle elimineras och därmed också godtyckliga inkomstomfördelningar och negativa effekter på sparandet.

Inom sjukvården talar mycket för en modell där försäkringsgivaren också är den som bedömer sjukvårdsbehovet och tillhandahåller sjukvården. Anledningen är att vårdsökande och vårdgivare annars tillsammans väljer alltför mycket sjukvård finansierad av en tredje part, det vill säga försäkringsgivaren. Förebilden är *health maintenance organizations* (HMO) i USA. I dagens svenska system kan varje landsting beskrivas som ett obligatoriskt och skattefinansierat HMO. Om olika HMO konkurrerade på nationell nivå kunde patienterna välja mellan olika försäkringsgivare och producenter. Sådana försäkringsgivare och producenter skulle kunna vara både offentliga och privata, även om sjukvårdsfinansieringen är skattefinansierad (se till exempel Arvidsson och Jönsson 1997; Söderström m.fl. 1999). Andra alternativ kan vara lämpliga för universitetssjukhusen, som har andra uppgifter än ren sjukvård. Här kan man tänka sig självständiga, icke-vinstgivande organisationer. Självständighet är viktig för att uppnå både en hög grad av professionalism och en klarare ansvarsfördelning mellan politiker och vårdproducenter.

En försäkring som följer individens val av försäkringsgivare skulle lösa flera av dagens problem i sjukvården. Den skulle styra de ekonomiska resurserna till de vårdområden och vårdproducenter som patienterna efterfrågar. Politikernas roll skulle begränsas till en dimensionering av sjukvårdssektorns totala budgetram.

Problem med valfrihet?

Idéerna om servicechecker och försäkringslösningar är långt ifrån nya men har mött motstånd i den allmänna debatten. Ett argument som brukar framföras är att välutbildade eller högt motiverade individer vet hur de skall utnyttja sin konsumentmakt, medan lågutbildade och mindre motiverade individer inte gör det. Resultatet anses kunna bli social segregation och stora kvalitetsskillnader.

En studie av Skolverket (Skolverket 1996b) visar mycket riktigt att det framför allt är elever vilkas föräldrar är högutbildade som utnyttjar rätten att välja skola. Men den visar också att elever med invandrarbakgrund har en större benägenhet att byta skola (utan att familjer flyttar) än elever med svensk bakgrund. Elever med invandrarbakgrund söker sig ofta till områden där många elever har en liknande social och etnisk bakgrund. Det är således inte enbart välutbildade som utnyttjar möjligheten att välja och motiven att byta skola kan vara olika.[1]

Men man kan också argumentera för att valfrihet i vissa situationer leder till minskad social segregering. Med den sociala segregering i boendet vi faktiskt har i Sverige ger valfrihet på skolans område dem som bor i mindre privilegierade områden en möjlighet att välja skolor utanför det egna bostadsområdet. Skolpengen blir då ett sätt att bryta den sociala segregeringen.

Förekomsten av kvalitetsskillnader på marknader för privata varor och tjänster anförs ibland som ett argument mot valfrihet för sociala tjänster. Men det är viktigt att komma ihåg att krävande konsumenter tvingar fram en högre kvalitet och bättre service när det gäller privata varor och tjänster (bostäder, livsmedel etc.), och det rikare utbudet kommer alla konsumenter till godo. Detsamma torde gälla välfärdstjänster. Lågpresterande producenter får svårare att konkurrera. Denna slutsats stöds av den tidigare observationen att friskolor kan ha en positiv effekt på grannskolorna. Det är inte heller uppenbart att människor skulle ha sämre förmåga att välja bort undermålig kvalitet när det

1. En stickprovsundersökning av friskolor och närbelägna kommunala skolor i Stockholmsområdet som redovisades i Svenska Dagbladet 99-11-09 visar att föräldrarna till elever i en friskola har högre medelinkomst än föräldrar i den närbelägna kommunala skolan i samma kommun. Däremot har friskoleföräldrar i en låginkomstkommun lägre medelinkomst än föräldrar i en höginkomstkommun vars barn går i den vanliga skolan. Enbart inkomsten är således inte avgörande för benägenheten att välja friskola. Samma undersökning visade att medelbetygen i de fristående skolorna är högre än i den vanliga skolan.

gäller omsorg och skola än när det gäller dagligvaror.

Ett annat argument som har anförts mot servicechecker är att »rika kommer att kunna köpa sig bättre service«. Detta plånboksargument kan tänkas vara relevant i den mån man tillåter individuell tilläggsbetalning ovanpå den offentligt finansierade servicechecken eller försäkringen. Sådan tilläggsfinansiering finns i dag när det gäller tandvård och privata försäkringar för pensioner och sjukvård men tillåts inte för dem som utnyttjar den kommunala skolpengen. I Danmark är det tvärtom när det gäller skolan: där kräver man en viss avgiftsfinansiering i de privata skolorna. Där accepterar man alltså att människor använder sina inkomster för att få en bättre skola för sina barn. Allmänt är acceptansen för tilläggsbetalningar antagligen större om den offentligt finansierade servicechecken eller försäkringen är tillräckligt väl tilltagen för att garantera en god miniminivå.

De valfrihetsmodeller vi diskuterat bygger på att dagens välfärdstjänster även fortsättningsvis i huvudsak skall finansieras skattevägen. Däremot är det en öppen fråga om det är staten eller kommunen som skall stå för finansieringen. I dag är det i huvudsak kommunen, men som framhölls i kapitel 4 talar starka skäl för att staten bör stå för finansieringen på vissa områden.

Valfriheten blir knappast reell på mindre orter, där det ofta inte finns utrymme för mer än en producent. På sådana orter hjälper inte servicechecker och försäkringslösningar, såvida man inte är beredd att flytta. *Exit*-alternativet förlorar därmed sin kraft då konsumenterna är utlämnade till den enda producentens goda vilja. Även möjligheten till *voice* är begränsad då konsumenterna inte, som när det gäller vanliga konsumtionsvaror, kan åberopa en konsumentköplag som skyddar deras intressen (Jakobsson m.fl. 1999, kap. 5). Allvarliga brister inom vård och skola kan leda till ingripanden från statliga tillsynsmyndigheter som Socialstyrelsen och Skolverket, men det finns skäl att överväga hur konsumenternas *voice*-möjlighet kan stärkas när offentligt finansierade välfärdstjänster produceras under monopol. En möjlighet är att den offentliga sektorn tar på sig rollen som beställare och begär in återkommande anbudsgivning från olika producenter, vilket ger en viss konkurrensutsättning. En annan möjlighet, som vi återkommer till, är särskilda medborgarkontrakt när det gäller kommunala tjänster.

Konsumentupplysning

Med ökad mångfald i produktionen skulle kraven på statlig tillsyn och utvärdering bli ännu viktigare än i dag. Staten skulle fortfarande ha det yttersta ansvaret för att nationella minimikrav uppnås i hela landet. För att klara den uppgiften måste den statliga tillsynsverksamheten utvecklas och stärkas enligt de modeller vi angivit i kapitel 3 och 4.

Staten skulle också kunna medverka till behövlig »konsumentupplysning« inom hela området välfärdstjänster. Sammanställning av information om kvalitet och kostnader i olika verksamheter borde vara en del av den statliga tillsynsuppgiften. Genom att offentliggöra sådan information på ett användarvänligt sätt kan staten hjälpa konsumenterna att göra informerade val och ställa krav på den offentligt finansierade verksamheten. Det är inte minst viktigt inom sjukvården, som är svår att bedöma för allmänheten. Opartisk information om olika försäkringsgivare och om väntetider, specialisering och kvalitetssäkring på olika sjukhus kan spela en viktig roll. Men staten har naturligtvis inte monopol på informationsspridning. Kommuner, privata företag och organisationer kan också bidra med värdefull konsumentupplysning.

Vad uppnås med dessa reformer?

Att låta medborgarna påverka sin egen situation som konsumenter är sannolikt den viktigaste enskilda reform som kan vidtas för att minska det glapp mellan makt och ansvar i förhållandet mellan medborgare och offentliga representanter som är huvudtemat i denna rapport. Med konsumenter som har större möjligheter att välja kortas den långa delegeringskedjan från väljare till konsument kraftigt. Makten att själv bestämma och ansvaret för konsekvenserna kommer i högre utsträckning att ligga hos enskilda individer.

6.2 Att påverka på andra sätt

Brukarinflytande

Politikerna har under senare år gjort vissa försök att möta medborgarnas ökade krav på direkt inflytande i offentliga serviceorgan, det vill säga att stärka *voice*-mekanismen. Kommuner och landsting har numera möjlighet att inrätta så kallade självför-

valtningsorgan. Ett sådant styrs av företrädare för dem som nyttjar anläggningen, eller institutionen, och de anställda. Ett antal skolor har styrelser med företrädare för föräldrarna. Vissa forskare använder det danska uttrycket »vardagsmakare« för sådana frivilliga insatser inom daghem, skolor och vårdinrättningar (SOU 1999:84). I verkligheten har nedskärningar och minskad personal ofta varit det som tvingat föräldrar och anhöriga att ta över åtskilliga uppgifter.

Även om dessa exempel på brukarmedverkan inte skall negligeras har de en marginell betydelse inom den offentliga sektorn som helhet. Föräldrainflytandet i skolan är betydligt större i en del andra länder. En jämförelse mellan Sverige och Danmark visar att de danska föräldrarna i allmänhet är mer aktiva och anser sig ha större möjligheter att påverka förhållandena i barnens skola (Lindbom 1995).

Nya möjligheter till inflytande

Den nya informationstekniken vidgar möjligheterna för medborgarna att genom *voice* utöva direktinflytande på offentliga tjänsteproducenter. I stället för att gå vägen över tidsödande telefonsamtal med politiker och tjänstemän kommer medborgare i framtiden att kunna mötas på nätet i samtalsgrupper och andra fora – *virtual communities, chat groups* och *news groups*. Därmed kan medborgarna på elektronisk väg framföra synpunkter på gemensamma angelägenheter i kommunen, till exempel skolan eller boendemiljön. De kommer att få kontakt med andra som har liknande erfarenheter och synpunkter och kanske finna att de är tillräckligt många för att kunna ställa krav på politiker och tjänstemän. Väsentligt lägre informations- och transaktionskostnader kommer att ge nya grupper av medborgare en effektiv röst i enskilda sakfrågor och minska avståndet mellan väljare och offentliga företrädare. Man kan också vänta sig att massmedia tar upp klagomål när dessa framförts av många i olika elektroniska fora. Sådana kanaler spelar en stor och snabbt växande roll när det gäller vanliga konsumtionsvaror, men än så länge ligger utnyttjandet av den nya informationstekniken i sin linda i den offentliga sektorn när det gäller informationsutbyte mellan medborgare och makthavare (Ranerup 1999). Så länge *exit*-möjligheterna för konsumtion av sociala tjänster är små, kan elektroniska media inte spela lika stor roll för konsumentinflytandet i den offentliga sektorn som i den privata.

Medborgarkontrakt

Ett sätt att ge den enskilda medborgaren tydliga rättigheter gentemot det offentliga är att införa lokala tjänstegarantier – ett slags medborgarkontrakt, som redan prövas i liten skala i en del kommuner. Idén är hämtad från Storbritannien, där alla kommuner formulerar en *citizen charter* som specificerar vilken kommunal service medborgarna har rätt att kräva. Det är ett sätt att tydliggöra kommunens ansvar gentemot enskilda medborgare. Åtagandet kan gälla väntetiden för ett telefonsamtal till förvaltningen, inom hur många dagar en trasig gatlykta skall ersättas eller hur ofta vården på ett ålderdomshem skall kontrolleras. I dagens svenska kommuner skulle ett medborgarkontrakt också försöka specificera en minimikvalitet i skolan, vården eller omsorgen. Sådana medborgarkontrakt kan också ligga till grund för en effektivitetsrevision, i linje med vår tidigare diskussion. De skulle också kunna underlätta en meningsfull dialog med kommuninvånarna och ett tydligare ansvarsutkrävande, inte bara i den politiska processen utan även rättsligt. Medborgarna skulle då kunna driva en rättslig process mot kommuner som inte lever upp till sina åtaganden.

Byta kommun

En radikal utväg för en missnöjd medborgare är att flytta från en kommun som han eller hon inte tycker fungerar bra eller ger tillräcklig nytta för skattepengarna. Men att flytta är en kostsam metod jämfört med att välja ett annat daghem eller en annan vårdproducent på samma ort. Flyttkostnaderna innefattar svårigheter att finna nytt jobb och ny bostad och förlusten av sociala nätverk. Flyttning av betydelse sker i stort sett bara i samband med övergång till högre studier, familjebildning och inträde på arbetsmarknaden.

Vinsten för individen av att flytta påverkas också av fastighetspriserna på olika orter. Låga skattesatser som beror på effektiv tjänsteproduktion i en viss kommun kapitaliseras i fastighetspriserna. Ett inflyttningstryck från närbelägna, mindre attraktiva kommuner driver upp priserna. Detta begränsar vinsten av att flytta.

Skattesatser kan också variera på grund av olika politiska prioriteringar i olika kommuner vad gäller både inriktning och nivå på servicen. Dessutom kan olika kommuner tillhandahålla olika typer av service vid samma skattesats. Om sådana skillnader be-

ror på att människor faktiskt efterfrågar olika service, kommer skatteskillnaderna inte att kapitaliseras i fastighetspriserna. Om lokala politiska önskemål leder till olikheter mellan kommuner, kan flyttning bli en verksam metod för individer att välja den kombination av service och skatter som de föredrar. Människor med liknande önskemål väljer att bo i samma kommun – av samma skäl som människor med liknande önskemål eller intressen väljer att tillhöra samma klubb eller förening. Det är ett viktigt argument för ett betydande mått av lokalt självstyre, det vill säga för att olika politiska preferenser skall tillåtas slå igenom på lokal nivå (Buchanan 1965; Brennan och Buchanan 1980, kap. 9; Mueller 1996, kap. 6). Det kan också vara ett argument för att ha mindre kommuner än dagens, eftersom en flyttning då skulle bli mindre kostsam.

Förutsättningarna för större lokalt självstyre och för mindre kommuner skulle öka med den modell för statligt finansierade välfärdstjänster som diskuterats i kapitel 4. Inom den fria sektorn skulle staten inte längre styra kommunerna, och den kommunala förvaltningen skulle inte behöva vara så stor, när uppgifterna begränsas. Ökad självständighet för kommunerna – som i större utsträckning än i dag skulle inrikta sig på att tillhandahålla lokala kollektiva nyttigheter – borde öka intresset att flytta till en annan kommun. Ytmässigt mindre kommuner skulle dessutom kunna göra flyttning till grannkommunen till en praktisk möjlighet att påverka den egna situationen utan att ge upp existerande nätverk helt och hållet.

Arbetstagare med val

Många individer möter inte bara den offentliga sektorn i dess egenskap av tjänsteproducent utan också i dess egenskap av arbetsgivare. Dagens produktion av välfärdstjänster i kommunal regi gör att en stor del av den miljon människor som är arbetstagare i dessa verksamheter har en enda arbetsgivare – den offentliga. Kommunaliseringen av skolan har i princip gett lärare och annan skolpersonal 289 kommunala arbetsgivare. Likaså ger landstingens inbördes självständighet i princip sjukvårdens personal 25 olika arbetsgivare. Men i praktiken möter dessa offentliganställda en monopolarbetsgivare, eftersom både Kommunförbundet och Landstingsförbundet uppträder som arbetsgivarekarteller och samordnar löne- och arbetsvillkor för samtliga anställda. De fackliga motparterna har delvis samma

strävan efter enhetlighet. Löneglidning förekommer visserligen, men i regel har den offentligt anställde läraren eller läkaren små möjligheter att påverka sin lön eller sina arbetsvillkor utan att emigrera, eller byta yrke och därvid förlora en del av sin yrkesspecifika kompetens. Det är en skarp kontrast mot förhållandena i de flesta yrken inom den privata sektorn. Med hänsyn till kvinnodominansen i den offentliga tjänsteproduktionen har kvinnor särskilt mycket att vinna på en ökad valfrihet för arbetstagarna.

Vi pekade i kapitel 2 på problemen med kombinationen yrkesspecifik kompetens och en monopolarbetsgivare. En sådan arbetsgivare är knappast mer lyhörd för personalens önskemål än en monopolist på en tjänstemarknad är för konsumenternas önskemål. Valfrihet och *exit*-möjligheter är lika viktiga för anställda som för konsumenter. De anställdas beroendeförhållande är större ju mer specifik deras yrkeskompetens och ju längre deras utbildning är. En kirurg har nästan ingen annan arbetsgivare i Sverige än landstinget, och det skall mycket till innan han eller hon emigrerar eller helt byter yrke. Sjuksköterskornas valmöjligheter har också varit begränsade, även om deras kortare utbildning gör det något lättare för dem att byta yrke. Dessa inlåsningseffekter har länge hjälpt arbetsgivaren att hålla nere lönekostnaderna på kort sikt men skadat rekrytering och kompetensutveckling på lång sikt.

Nedskärningar, omstruktureringar, en allmänt pressad arbetssituation samt en dålig löneutveckling har under 1990-talet skapat en förtroendeklyfta mellan den offentliga sektorn som arbetsgivare och de anställda. Det går ut över verksamhetens kvalitet och bidrar till de växande rekryteringsproblemen. När personalbristen inom sjukvården blivit akut under senare år har privata uthyrningsföretag försökt fylla luckorna särskilt för sjuksköterskor, som härigenom fått ökad valfrihet och en starkare ställning vid löneförhandlingar. Detta har i viss mån givit mer flexibla anställningsvillkor och högre löner – och sannolikt också ökade vårdkostnader, men förhoppningsvis bättre vård på lång sikt.

Bristande konkurrens mellan olika arbetsgivare är till nackdel inte bara för de anställda utan också för de skolor och sjukhus som måste kompensera personalen för att de inte är lika attraktiva som andra arbetsplatser. Problemskolan i en Stockholmsförort skulle behöva bjuda bättre lönevillkor än innerstadsskolan för att dra till sig kompetenta lärare. Utan möjlighet att erbjuda hög-

re lön som kompensation för det tyngre arbetet har en skola med problem svårt att attrahera tillräckligt kompetent personal och på så sätt vända en negativ utveckling. Lönedifferentiering och konkurrens om personalen skulle kunna vara ett verksamt medel att utjämna olikheter i förutsättningar mellan skolor och sjukhus på olika orter. Bristande konkurrens mellan arbetsgivare blir därmed en nackdel också för konsumenterna. Mångfald och konkurrens i produktionen av vård, utbildning och omsorg är således både ett konsumentintresse och ett arbetstagarintresse.

Bidragstagare med eget ansvar?

De problem vi diskuterat i detta kapitel avser i mångt och mycket samhällets *insiders*, det vill säga människor med stadiga jobb och hyggliga inkomster. Men det finns växande grupper av *outsiders* i vårt samhälle som upplever långt större begränsningar i makten över sina egna liv. Det handlar om de människor, ofta med invandrarbakgrund, vilkas liv präglas av utestängning från arbetsmarknaden, bostadssegregation och bidragsberoende. Den hopplösa situation dessa människor befinner sig i är inte övergående utan håller tvärtom på att permanentas på grund av den strukturella arbetslösheten. Under 1980-talets högkonjunktur med arbetskraftsbrist var andelen socialbidragstagare i områden med extremt låga inkomster oförändrad. Under 1990-talet har andelen ökat. Det som mest förenar dessa utestängda människor är just känslan av utanförskap (SOU 1997:118; SOU 1998:25).

Nyfattigdom och utanförskap är ett stort misslyckande för svensk välfärdspolitik. Men problemet är inte bara svenskt utan europeiskt. Som bland annat EU-kommissionen påpekat i olika rapporter är problemet att socialpolitiken utgår ifrån ett omhändertagandeperspektiv när den i stället borde ge människor makt att själva forma sina liv. För att lösa problemen krävs att man river de barriärer som gör det svårt att komma in på arbetsmarknaden och att driva egna företag. Individuell valfrihet genom skolpeng, servicechecker och möjlighet till självförvaltning av bostäder kan också bidra till att återskapa människors känsla av egen makt och delaktighet (Commission Report 1981/769; Europa/DGV 1996; Rojas 1999).

6.3 Att söka rättelse

En sista säkerhetsventil för en enskild individ som känner sig felaktigt behandlad av den offentliga sektorn är att söka rättelse genom rättssystemet. Den fråga vi ställer här är hur denna rättssäkerhetsgaranti fungerar för en enskild individ. Vad kan individen göra för att få rättelse gentemot myndigheterna?

Grundlagen stadgar att den offentliga förvaltningen skall beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Det finns två huvudstrategier för att förverkliga dessa krav (Petersson och Söderlind 1993). Det preventiva rättsskyddet skall förebygga oriktiga beslut. Det korrektiva rättsskyddet skall göra det möjligt att rätta felaktiga beslut.

Till det preventiva rättsskyddet brukar räknas vissa inslag i förvaltningsorganisationen, exempelvis myndigheternas fristående ställning gentemot regeringen, tjänstemännens trygghet i anställningen och det starka juristinslaget bland högre tjänstemän. Ett annat inslag i detta rättsskydd är jävsregler och myndigheternas allmänna skyldighet att motivera sina beslut. Det preventiva rättsskyddet inbegriper även reglerna om tjänstemännens straffrättsliga ansvarighet, disciplinärt och skadeståndsrättsligt. Därtill kommer reglerna om insyn och kontroll i förvaltningen, såsom offentlighetsprincipen, JO:s och JK:s kontroll samt revisionskontrollen.

Men hur väl det preventiva rättsskyddet än är konstruerat går det inte att helt förebygga oriktiga beslut. Rättssäkerheten kräver därför att det preventiva rättsskyddet kompletteras med ett korrektivt. Felaktiga beslut måste i efterhand kunna rättas. Besvärsinstitutet är centralt i det korrektiva rättsskyddet. En annan rättelsemöjlighet är att beslutsmyndigheten själv kan ompröva och korrigera felaktiga beslut. Grova felaktigheter kan också leda till att Regeringsrätten beviljar resning av beslut som vunnit laga kraft; resning innebär i regel att ärendet prövas på nytt av beslutsmyndigheten. Härtill kommer de allmänna domstolarnas kontroll över förvaltningen, EG-domstolens utslag, Europadomstolens prövning av klagomål och möjligheten till rättsprövning.

Brister i rättsskyddet

Under lång tid var den stora allmänheten relativt okunnig om sina möjligheter att söka rättelse. Visserligen har utbildning och informationstillgång förbättrat situationen, men det finns fortfa-

rande stora kunskapsluckor. En intervjuundersökning 1997 visade att ungefär var tredje svensk inte själv anser sig kunna författa en skrivelse och överklaga ett beslut av en myndighet. En tiondel av befolkningen känner inte ens någon som skulle kunna hjälpa till att överklaga (Petersson m.fl. 1998).

Avgörande för individens förmåga att ta tillvara sina rättigheter är att de offentliga organen hanterar ärenden på ett formellt korrekt sätt. Det betyder att klagomål måste registreras som ett ärende, leda till ett beslut som motiveras och åtföljas av anvisningar till den berörda individen om hur beslutet kan överklagas. Många JO-fall visar att det kan brista i alla dessa steg (Warnling-Nerep 1999a).

Frågan är då vilket behov det finns att överklaga. De beslut som överklagas av enskilda till länsrätterna som första instans i förvaltningsärenden är i första hand mål enligt socialtjänstlagen (21 procent), skattemål (20 procent) samt socialförsäkringsmål (14 procent). Fastighetstaxering, körkort, tvångsomhändertagande, psykiatrimål och en restpost står för återstoden. Sammantaget rörde det sig om knappt 100 000 överklaganden under 1998 (Domstolsverket 1998), en siffra som antyder att många människor anser sig felaktigt behandlade.

Det saknas i dag tillräcklig information för att säkert avgöra i vilken utsträckning myndigheterna lever upp till kraven på korrekt och likformig behandling. Ett omfattande offentligt åtagande gör att beslut om enskildas förmåner och skyldigheter fattas av ett stort antal handläggare på olika enheter och i olika kommuner. Risken är stor att alla medborgare inte behandlas lika i alla delar av landet. En betydande regional variation i myndighetsbeslut har också belagts när det gäller försäkringskassor (Riksdagens revisorer 1998; Riksförsäkringsverket 1999), arbetslöshetskassor (LO 1999) och socialbidrag (Hydén m.fl. 1996). Resultatet av eventuella överklaganden är dock inte beaktade i dessa undersökningar.

En annan brist gäller förutsägbarheten. Socialförsäkringslagstiftningen ändrades i genomsnitt omkring 30 gånger per år under perioden 1968 till 1997. Ständiga regeländringar gör det svårt för individen att veta vad som gäller och för myndigheter att utveckla enhetlig praxis. Vid en utfrågning i riksdagens socialförsäkringsutskott var samtliga berörda parter – Riksförsäkringsverket, Försäkringskasseförbundet, Försäkringsanställdas förbund och Justitieombudsmannen – eniga om att försäkringskassornas beslutskvalitet blivit oacceptabelt låg (So-

cialförsäkringsutskottet 12, 1996/97:12). Den ansvarige inom JO anmärkte att sedan 1990 hade antalet anmälningar i socialförsäkringsärenden ökat med 150 procent, varav var femte anmälan föranlett anmärkningar.

Omprövning och överklaganden

En individ som vill klaga på ett beslut skall normalt sända in en skrivelse till den myndighet som meddelat beslutet. Numera kan en myndighet som fått en sådan skrivelse själv ändra ett felaktigt beslut, så kallad omprövning. Förutsättningen är att det kan ske snabbt och enkelt, utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

Om myndigheten inte gör en ny bedömning vid överklagandet går ärendet till en förvaltningsdomstol, vanligen länsrätten. I fall som beviljas prövningstillstånd kan beslutet överklagas vidare till kammarrätten och slutligen Regeringsrätten. Prövningen av förvaltningsbesvär gäller både beslutets laglighet och dess lämplighet. Ett allvarligt problem från rättssäkerhetssynpunkt är att rätten till överklagande under senare år har inskränkts med hänvisning till resursbesparingskravet. Betänkligt är också att resursbristen ger mycket långa handläggningstider.

Alla offentliga åtgärder kan inte överklagas. Besvärsrätten är främst aktuell i ärenden som gäller myndighetsutövning. Stora delar av myndigheternas verksamhet räknas dock formellt sett inte som myndighetsutövning och då finns inte samma möjligheter att överklaga. Det gäller exempelvis merparten av besluten inom polisen, sjukvården och skolan. Man kan till exempel inte överklaga prioriteringar inom polis- och åklagarmyndigheter efter resursnedragningar, som gör att allt fler brott förblir outredda eller leder till åtalseftergifter. Sådana brister måste lösas via den politiska processen.

Först sedan Sverige upprepade gånger fällts av Europadomstolen i Strasbourg infördes rättsprövning, det vill säga rätten för oberoende domstol att överpröva förvaltningsbeslut fattade av regeringen. Lagen har redan fått betydelse; ett exempel är det uppmärksammade Norra Länken-målet. Det innebar att Regeringsrätten som högsta förvaltningsdomstol underkände regeringens beslut om ett vägbygge. I och med möjligheten till rättsprövning har Sverige närmat sig vad som är normalt för konstitutionella demokratier.

Viss rättslig prövning – kommunalbesvär och rättsprövning –

avser endast beslutens laglighet. Prövning av förvaltningsbesvär avser emellertid också beslutens lämplighet. Detta innebär ofta att domstolen tvingas gå utanför sitt egentliga kompetensområde, att tolka lagen, och i stället göra bedömningar av politisk natur. Ett exempel är domstolarnas tidigare prövning av skäligheten i kommunernas socialbidragsnivåer. Domstolarna försökte då undvika ett eget explicit politiskt ställningstagande genom att ta Konsumentverkets normer för skälig levnadsstandard till grund för besluten.

Mycket talar för att domstolarna inte bör besluta i rena lämplighetsfrågor. Dessa bör i stället behandlas av professionella organ. En modell är att utveckla systemet med ansvarsnämnder till att gälla alla viktiga förvaltningsområden.

Allmänna domstolar

Kan en individ stämma en myndighet eller ett politiskt valt organ inför allmän domstol? Hittills har de allmänna domstolarna spelat en relativt underordnad roll i övervakningen av förvaltningen, men flera tecken tyder på att de får ökad betydelse. Det börjar exempelvis förekomma att enskilda medborgare stämmer en kommun för att denna inte anses ha fullgjort sina förpliktelser. Ett uppmärksammat exempel är Grums kommun som anmäldes av en kvinna som under sin skoltid blivit mobbad. Kommunen fälldes (1999) av tingsrätten för försumlighet i sin myndighetsutövning. Förutsättningarna för denna typ av krav från medborgarnas sida ökar om det offentligas ansvar är klart angivet, till exempel genom de tidigare diskuterade medborgarkontrakten.

Ett problem med de svenska domstolarna är sättet att utse nämndemän. De politiska partierna har i praktiken monopol på urvalet av nämndemän. Systemet blir därför särskilt känsligt i mål som rör politiska förhållanden. Europadomstolen i Strasbourg fällde Sverige 1993 för att inte uppfylla kravet på opartisk domstol i tryckfrihetsrättegångar. Målet gällde en person som anmält det socialdemokratin närstående förlaget Tiden för förtal i en bok. Fem jurymedlemmar av domstolen var medlemmar av socialdemokratiska partiet och innehade eller hade haft uppdrag för detta parti. Domstolen friade förlaget. Europadomstolen konstaterade att den svenska domstolens opartiskhet kunde ifrågasättas och fann att en kränkning av Europakonventionen hade ägt rum.

Ombudsmän

För den som uttömt alla sina formella möjligheter att överklaga återstår möjligheten att gå till Justitieombudsmannen (JO). Under verksamhetsåret 1997/98 tog JO emot nära 5 000 klagomål från allmänheten. Nästan hälften avvisades direkt, då de inte låg inom JO:s befogenhetsområde. Cirka 2 000 ärenden avgjordes utan att någon kritik riktades. Cirka 500 ledde till någon form av erinran, kritik eller vägledande uttalande. Endast ett fall hamnade i kategorin »åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd«. Detta illustrerar att JO:s roll främst är normbildande, det vill säga att granska och upplysa. Som medel för den enskilda medborgaren att hävda sin rätt i enskilda fall har ombudsmannen däremot underordnad betydelse.

EG-domstolen och Europadomstolen

En internationell säkerhetsventil är numera EG-domstolen i Luxemburg och Europadomstolen i Strasbourg. EG-domstolen intar en central plats i Europeiska unionen. Den har två huvuduppgifter: att tolka EG-rättens regler och att döma i tvister. Företag och enskilda som är direkt berörda av en regel de anser har brutits kan klaga hos domstolen.

Domstolen har befogenhet att pröva om ett medlemsland bryter mot EG-rätten. Om domstolen kommer fram till att så är fallet skall det felande medlemslandet göra vad som krävs för att följa domen. Genom sin rättskipning har domstolen kommit att hävda vissa grundläggande rättsprinciper, såsom legalitetsprincipen, proportionalitetsprincipen, rättssäkerhetsprincipen och rätten till domstolsprövning. Domstolen har därmed på ett väsentligt sätt bidragit till att åstadkomma en mer enhetlig tillämpning av mänskliga fri- och rättigheter i unionens medlemsländer.

Europadomstolens uppgift är att övervaka efterlevnaden av den konvention till skydd för de mänskliga rättigheterna som trädde i kraft 1953, sedan den ratificerats bland annat av Sverige. En person som anser att staten har kränkt någon av konventionens fri- och rättigheter kan framföra klagomål till Europadomstolen. Där sitter domare från Europarådets 41 medlemsländer. Domstolen tar endast upp ett ärende om alla inhemska rättsmedel uttömts. Vid fällande dom upphävs inte det inhemska beslutet, men den berörda staten kan tvingas ändra sin lagstiftning, ådömas skadestånd eller åläggas att rätta till ett missförhållande.

Europadomstolens utslag har i flera fall tvingat fram lagändringar i Sverige som förstärkt den enskildes rättigheter. Rättsprövningsinstitutet har redan nämnts. Dessutom har expropriationslagen ändrats, rättegångsbalkens regler om häktningsförhandlingar modifierats, Bostadsdomstolen omprövats, reglerna för barnomhändertagande justerats och jordförvärvsärenden blivit möjliga att överklaga till domstol. Europakonventionen har nu också införlivats med svensk lagstiftning och därmed blivit direkt tillämpbar för alla svenska myndigheter och domstolar. Europeiseringen av det politiska och rättsliga systemet i Sverige kommer sannolikt, som exemplen visar, att gradvis stärka den enskildes ställning gentemot myndigheterna.

6.4 Slutsatser och förslag

Vi har i kapitlen 3 till 5 diskuterat svårigheterna för individerna att som väljare påverka besluten i den offentliga sektorn och utkräva ansvar av de styrande. I detta kapitel har vi pekat på begränsningar i individens möjligheter att påverka sin situation i rollen som konsument av offentliga tjänster och som arbetstagare i den offentliga sektorn.

Möjligheten att välja mellan olika leverantörer av offentligt finansierade tjänster är oftast mycket liten, även om friskolereformen har öppnat för vissa valmöjligheter på skolans område. Människors möjlighet att ställa krav på den offentliga sektorn försvåras av frånvaron av tydliga åtaganden gentemot medborgarna, som kan ligga till grund för politiskt och rättsligt ansvarsutkrävande. Försöken med brukarinflytande är knappast ett alternativ till valfrihet för konsumenten, eftersom *voice* inte i detta fall backas upp av kontraktsenliga rättigheter eller *exit*-möjligheter. Möjligheten att välja kommunal service genom att byta kommun begränsas av stora kostnader. Många anställda i den kommunala tjänsteproduktionen är i praktiken hänvisade till den offentliga sektorn som arbetsgivare, en arbetsgivare som i viktiga avseenden fungerar som en monopolist.

Offentlig finansiering syftar till att ge alla tillgång till offentligt beslutade välfärdstjänster på lika villkor. Detta offentliga åtagande kan dock kombineras med ett betydande mått av valfrihet för den enskilda konsumenten. En kundvalsmodell med servicecheckar och individuella försäkringar gör att den offentliga finansieringen kan följa individens val av daghem, skola, vård- och omsorgsgivare. Ökad valfrihet, direktkontakt med producenter-

na och konkurrens mellan dessa kan förväntas leda till både bättre anpassning till individernas skiftande önskemål och högre effektivitet i produktionen av tjänster.

Medborgarnas ställning kan stärkas också på andra sätt. Ett är att tydliggöra den offentliga sektorns åtagande gentemot medborgarna. På kommunal nivå skulle det lämpligen kunna ta formen av lokala tjänstegarantier, som specificerar den kommunala service medborgarna har rätt att kräva. Experiment med sådana förekommer redan i vissa kommuner.

Genom europeiseringen av svensk rätt har den enskildes rättstrygghet i viktiga avseenden förstärkts. Det gäller inte minst möjligheten att få en rättslig kontroll av den offentliga sektorns beslut genom tillkomsten av rättsprövning liksom möjligheten att överklaga till EG-domstolen och Europadomstolen. Vår genomgång har emellertid också visat på brister i rättsskyddet. Lagstiftningen tillämpas inte alltid likformigt över landet; godtycket förefaller vara särskilt stort inom centrala välfärdsområden såsom socialt bistånd, försäkringskassor och a-kassor. En allvarlig brist är att klagomål från enskilda inte alltid hanteras på ett formellt korrekt sätt av myndigheterna, som inte heller upplyser den klagande om dennes rättigheter. Få medborgare har tillräcklig kunskap för att kunna hävda sin rätt under sådana omständigheter. Den enskildes ställning skulle stärkas om hon eller han kunde ställa tjänstemän och förtroendevalda inför rättsligt ansvar.

Som påpekats i föregående kapitel är ofta maktfördelningen oklar inom den offentliga sektorn. Ett exempel är förvaltningsdomstolarnas dubbla uppgift att pröva både lagligheten och lämpligheten i myndigheternas beslut. Domstolarnas expertis ligger i att tillämpa gällande rätt, medan politiska lämplighetsfrågor bäst avgörs under politiskt ansvar. Professionella bedömningar av vård- och omsorgsbehov bör göras av yrkesgrupper som har särskild utbildning för uppgiften. Domstolarnas dubbla uppgift leder till att gränsen mellan juridik och politik luckras upp. Domstolarnas legitimitet riskerar att undergrävas. Det minskar även den enskildes möjligheter att få sin sak prövad på ett korrekt och auktoritativt sätt.

Vår diskussion i detta kapitel leder fram till följande förslag.

Våra förslag

24. *Stärk hushållens makt över utbildning och barnomsorg*
Slå vakt om friskolereformen. Ge hushållen valfrihet också bland de offentliga skolorna. Skapa valfrihet också inom barnomsorgen med en dagispeng, det vill säga en motsvarighet till skolpengen, som ger föräldrarna rätt att fritt välja mellan olika offentliga och privata producenter av barnomsorg.

25. *Pröva individuella försäkringar inom sjukvård och äldrevård*
Skapa förutsättningar för ett system av rikstäckande och konkurrerande hälsovårdsorganisationer (liknande amerikanska HMO), som ersätter landstingen i rollen som förmedlare och beställare av vård. Landstingen kan därmed avvecklas som politiska organ. Inrätta också en generell äldrevårdsförsäkring. Sjuk- och äldrevårdsförsäkringarna skall vara obligatoriska.

26. *Förbättra informationen om offentligt finansierade tjänster*
De statliga tillsynsmyndigheterna och den oberoende riksrevisionen åläggs att ta fram en fullgod information om de offentligt finansierade tjänsterna. Med större mångfald i utbudet behövs opartisk information som underlättar medborgarnas val mellan olika producenter av offentligt finansierade tjänster.

27. *Inför medborgarkontrakt i kommunerna*
Medborgarkontrakt bör specificera kommunernas åtagande gentemot kommuninvånarna och vara så tydliga att de kan ligga till grund för rättsligt ansvarsutkrävande.

28. *Avgränsa och stärk domstolarnas makt*
Domstolarna skall endast ha rätt att pröva de offentliga beslutens laglighet, inte deras lämplighet. Genom att överklaga till domstol skall den enskilde kunna ställa tjänstemän och förtroendevalda inför rättsligt ansvar. Lämplighetsprövning får ske inom berörda yrkeskårer. De statliga tillsynsmyndigheterna skall därför ha ansvar för att det finns en professionellt sammansatt ansvarsnämnd på sina respektive förvaltningsområden.

29. *Stärk domstolarnas oberoende och skydda deras resurser*
Resursbrist skall inte få rättfärdiga inskränkningar i rätten till överklagande eller rimlig kvalitet i handläggning av ärenden. Rättssäkerheten kräver att tillräckliga resurser finns inom rättssystemet, den offentliga sektorns kärnområde.

30. *Avpolitisera domstolarnas nämndemän*
Behåll ett lekmannainslag i domstolarna, men avskaffa systemet med partivalda nämndemän. Bredda underlaget genom att utse nämndemän genom lottning i en pool av personer som har eller har givits en tillfredsställande kunskapsbakgrund.

KAPITEL 7

Lärdomar

Det senaste kvartsseklet i Sverige illustrerar tydligt sambandet mellan ekonomi och politik. Den negativa lärdomen är att det politiska systemet kan utsätta samhällsekonomin för allvarliga störningar. Den positiva lärdomen är att det politiska systemet kan reformera sig självt och bidra till en gynnsammare ekonomisk utveckling.

Grundläggande förändringar av den ekonomiska politikens inriktning, understödda av ett antal institutionella förändringar, har under 1990-talet bidragit till att förbättra både den aktuella ekonomiska situationen och de ekonomiska framtidsutsikterna. Men vi påminde i kapitel 1 om ett antal kvarstående ekonomiska problem i fråga om sysselsättning, långsiktig ekonomisk tillväxt, bidragsberoende, segregation och bristande samhällsekonomisk effektivitet i den offentliga sektorn.

Det är viktigt att inte förväxla den aktuella konjunkturuppgången med långsiktig tillväxt av produktionskapaciteten. Sverige har en lång väg att gå för att kompensera för den kraftiga eftersläpningen sedan omkring 1970 i den totala produktionens utveckling (BNP per person) jämfört med andra OECD-länder. Även om produktionen i Sverige skulle växa en hel procentenhet snabbare per år än andra OECD-länder i framtiden, ett mycket optimistiskt antagande, kommer det att ta omkring 20 år att återgå till den relativa positionen omkring 1970.

Grundläggande förändringar har också inträffat i den ekonomiska politikens yttre förutsättningar. Det ekonomiska systemets internationalisering har minskat nationalstatens ekonomiska styrmöjligheter i flera avseenden. Staten har dock fortfarande viktiga ekonomisk-politiska medel i sin hand. Men också de politiska förutsättningarna har förändrats på ett avgörande sätt under de tre senaste årtiondena. Rörligheten bland väljarna har ökat, de politiska partierna har blivit fler och avståndet mellan väljare och valda har ökat till följd av offentlig expansion och EU-medlemskap. De politiska institutionerna utsätts därmed för politiska påfrestningar utöver de ekonomiska. Författningsreformen 1970

minskade snarare än ökade det politiska systemets förutsättningar att hantera de påfrestningar landet utsattes för. Ändrade ekonomiska och politiska villkor i kombination med i huvudsak oförändrade politiska institutioner är ett starkt skäl att återigen överväga konstitutionella reformer. Det var ett ledmotiv i vår tidigare utredning (SOU 1993:16) och är ett tema som vi närmare utvecklat i denna rapport.

En bedömning av det politiska systemets sätt att fungera bör utgå från den enskilda individen. En individ kan påverka den politiska verksamheten på två olika sätt. Den ena är via rollen som väljare. Individen är då huvudman (*principal*) för ett politiskt uppdrag som överlämnats till valda representanter, det vill säga till utförarna (*agents*). I den andra rollen uppträder individen som brukare och mottagare av olika slags rättigheter och förmåner från myndigheter och offentliga serviceproducenter. I den rollen kan individen påverka antingen genom kommunikation (*voice*) eller sorti (*exit*). Denna rapport har i hög grad byggt på dessa båda begreppspar, som har väglett analysen och väckt idéer om konkreta reformförslag.

Men den representativa demokratin bygger inte bara på att makt överlåts utan också på att den kontrolleras. För att belysa problemen i uppdragskedjan från väljare till politiker och förvaltningstjänstemän har vi jämfört med hur makt delegeras och kontrolleras inom den privata sektorn. Den offentliga verksamheten har förvisso viktiga särdrag genom sin förankring i demokratiska val, sin tvångsmakt samt kraven på en specifik rättsordning och likabehandling. Det hindrar inte att det är instruktivt att diskutera makt- och ansvarsproblemen i den offentliga sektorn och den privata sektorn inom samma analysram. Olikheterna till trots har politik och marknad flera gemensamma problem när det gäller att kontrollera makten. Problemen att förena makt och ansvar i den privata sektorn återkommer med ännu större skärpa inom den offentliga sektorn.

Vi har i denna rapport betonat tre villkor för att förena makt med ansvar. För det första måste det finnas tydliga regler om *maktfördelning*. Det andra villkoret är *granskning*. Det tredje villkoret är att maktöverlåtelse förenas med mekanismer för *ansvarsutkrävande*. Ett gemensamt mönster bakom många problem i svensk ekonomi och ekonomisk politik är att dessa villkor inte uppfylls. Mönstret syns tydligt i relationerna mellan olika politiska nivåer – EU, stat, landsting och primärkommuner. Det går igen också inom var och en av dessa nivåer, återspeglande den

klassiska frågan om maktfördelningen mellan parlament, regering, förvaltning och rättsväsende.

7.1 Maktfördelning

Maktfördelningens problem är en klassisk konstitutionell fråga. Särskilt förhållandet mellan konstitutionalism och folksuveränitet har varit föremål för omfattande diskussioner. Svaret på frågan huruvida maktdelning kommer i konflikt med medborgarinflytande beror på valet av demokratisyn. Företrädarna för monistisk demokrati förutsätter att beslutsmakten koncentreras till parlamentet och att majoritetsprincipen är helt utslagsgivande. Inskränkningar och hinder för majoritetens handlingsförmåga anses urholka demokratin. Ett alternativt synsätt, som vi delar, kan kallas pluralistisk demokrati. Makt och auktoritet är här fördelade på ett flertal organ som är relativt självständiga. Det är risken för maktmissbruk som motiverar att man delar upp den offentliga makten på skilda organ, vilka delvis har till uppgift att balansera varandra.

1809 års regeringsform hade klara inslag av Montesquieus och de amerikanska grundlagsfädernas idéer om en avgränsad och balanserad statsmakt. Ändrad praxis och senare grundlagsreformer har emellertid försvagat maktdelningens ställning i Sverige. Andra länder har fler balanserande maktcentra. I federala stater kan den centrala statsmakten inte ensam besluta om politikens inriktning. Detta ställer krav på en tydlig maktdelning mellan dessa olika nivåer. Man talar om en maktdelning i höjdled.

På den statliga nivån har vi betonat att minoritetsregerande lätt leder till oklar makt- och ansvarsfördelning mellan riksdag och regering, ofta med negativa konsekvenser för den ekonomiska politiken. Vi har illustrerat detta med bristande förmåga hos statsmakterna att bedriva en konjunkturanpassad ekonomisk politik.

Även om Sveriges statsskick inrymmer en historiskt grundad åtskillnad mellan regeringskansli och ämbetsverk, flyter makten också mellan politik och förvaltning. Trots betydande formell självständighet för riksbanken under hela efterkrigstiden hade regeringen stort inflytande över penningpolitiken fram till helt nyligen – en oklarhet som bidrog till statsmaktens oförmåga att hålla inflationen i schack. När det gäller andra förvaltningsmyndigheter tar regeringsföreträdare ofta underhandskontakter med verkschefer också i enskilda frågor. Utnämningsmakten har poli-

tiserats. Regeringskansliet brister i rollen som strategisk ledning för statsförvaltningen och har samtidigt tagit på sig uppgifter som borde skötas av myndigheterna, till exempel bidragshantering, där det finns tydliga tecken på partipolitiska hänsynstaganden. En utveckling mot mindre oberoende förvaltning har inträffat samtidigt som behovet av självständiga ämbetsverk har ökat i takt med att regeringskansliet politiserats och därmed kompetensen i sakfrågor äventyrats. Arbetslöshetskassorna är knutna till intresseorganisationer, trots att de i huvudsak förvaltar offentliga medel.

På den kommunala nivån sammanhänger den oklara makt- och ansvarsfördelningen med att statligt och kommunalt ansvar för verksamheterna är intimt sammanflätade. Sverige har en omfattande kommunal sektor, men den kommunala självstyrelsen är varken konstitutionellt skyddad eller fastställd genom stabil praxis. Staten bestämmer den lokala självstyrelsens gränser och inriktning. Det tydligaste exemplet finns inom tunga välfärdsområden som utbildning och barnomsorg. På dessa områden är staten och kommunerna så sammanflätade att det är oklart om kommunpolitikerna fungerar som statliga tjänstemän eller lokala förtroendevalda. Bristande överensstämmelse mellan beslutsmakt (huvudmannaskap) och finansieringsansvar gör att det saknas ett tydligt samband mellan utgiftsbeslut och skatteuttag. Detta bidrar också till att göra det svårt för den enskilda väljaren att utkräva ansvar. En tydligare uppdelning mellan statliga och kommunala ansvarsområden skulle kunna uppnås genom att huvudmannaskap och finansiering läggs på samma nivå.

Inom de samlingsstyrda kommunerna är det dessutom ofta svårt att skilja mellan majoritet och opposition, vilket ytterligare begränsar väljarnas möjligheter att ställa politiker och partier i en misskött kommun till svars. För att begränsa detta problem har vi pekat på möjligheten att antingen övergå till parlamentarism med en klar uppdelning mellan kommunstyrelse och opposition, eventuellt i anslutning till majoritetsval i kommunerna, eller att övergå till folkvalda borgmästare (presidentstyre).

Vi har också belyst oklarheter när det gäller relationen mellan politiker, förvaltningsorgan och serviceproducenter i kommunerna. Politik och förvaltning är betydligt mer sammantvinnade på kommunal nivå än på statlig nivå. I dagens komplexa kommunala administration står mycket att vinna på en bättre precisering av ämbetsmannaansvar och yrkesansvar. Politiker ingriper ofta i detalj i verksamheter som de har mycket små kunskaper om och

mycket liten erfarenhet av. Som ett resultat tvingas ofta verksamhetsansvariga – personal på barndaghem, i skolor, på sjukhus och inom åldringsvård – ta ansvar för brister som sammanhänger med beslut som fattats på högre nivå. Detta gäller både när bristerna beror på (ofrånkomliga) begränsningar i tilldelade resurser, det vill säga på politiska prioriteringar, och på organisatoriska beslut på politisk nivå.

Motsvarande problem finns i relationen mellan staten och EU. Viktiga delar av den offentliga makten utövas i dag av EU, men maktfördelningen mellan EU och medlemsstaterna är på vissa områden otydlig, eller på väg att bli otydlig. Vi har särskilt betonat riskerna för oklarhet beträffande finanspolitik, skattepolitik och sysselsättningspolitik. Den konstitutionella regleringen av EU är i behov av en grundläggande översyn för att göra det lättare att utkräva ansvar också av EU:s makthavare. Vägledande för en sådan reform kan vara principen om dubbel kompetensstruktur. Med detta menar vi en gemensam politik för samtliga EU-länder när det gäller centrala EU-uppgifter, främst i anslutning till den gemensamma marknaden, kombinerad med en uppsättning öppna partnerskap i speciella frågor för ett begränsat antal länder – vad som har betecknats som »flexibel integration«.

EU behöver också reformera sina egna institutioner. Det finns här en intressant parallell till problemen i Sveriges kommuner. I EU liksom i kommunerna råder det nämligen oklarhet både i relationen mellan vald församling och regering och i förhållandet mellan politik och förvaltning. En naturlig väg är att ge Europaparlamentet större befogenheter. Men det reser i sin tur krav på att parlamentet ges en bättre förankring bland medborgarna. En möjlighet är att i detta syfte skapa ett tvåkammarsystem. Den första kammaren skulle vara en senat med representanter för medlemsstaternas regeringar, som i dagens ministerråd. Den andra kammaren skulle företräda de europeiska väljarna, som dagens Europaparlament. Ledamöterna skulle kunna utses genom en kombination av majoritetsval, för att uppnå lokalt ansvar, och proportionella val med hela EU som valkrets, för att stimulera gemensamma partilistor för hela EU-området. Genom att omvandla kommissionen till ett mer renodlat exekutivt organ under politiskt ansvar skulle det bli möjligt att dra en skarpare gräns mellan regeringsmakt och förvaltning inom EU.

Slutsatsen är att det finns både argument och metoder för att göra maktfördelningen klarare såväl *mellan* olika politiska nivå-

er – kommun, stat och EU – som *inom* dessa nivåer, det vill säga mellan parlament, regering och förvaltningsorgan. Därmed skulle det också bli lättare än i dag för uppdragsgivarna, i sista hand väljarna, att utkräva ansvar av politiska partier, offentliga institutioner och personer till vilka väljarna direkt eller indirekt har delegerat makt.

7.2 Granskning

För att överlåtelse av makt skall kunna förenas med utkrävande av ansvar fordras insyn och granskning. I Sverige underlättas detta i hög grad av offentlighetsprincipen. Men det finns trots detta stora brister i granskningen av makthavare på alla nivåer i den offentliga sektorn. På kommunal nivå brister granskningen i fråga om professionalism. Strikta regler tillämpas inte alltid beträffande redovisning och revision. Bristen på systematiska och kontinuerliga mätningar gör det svårt att jämföra kommunerna sinsemellan med avseende på effektivitet och anpassning till invånarnas önskemål. Tillgängligt material tyder på starkt varierande effektivitet mellan olika kommuner och därmed stor besparingspotential i tjänsteproduktionen på många håll. Dålig revision är sannolikt en viktig förklaring.

Behovet av återrapportering från offentliga myndigheter kan till en del tillgodoses av att de verksamhetsansvariga själva svarar för årsredovisningar och annan information. Detta slags redogörelser är en nödvändig, men inte tillräcklig, förutsättning för ett fullgott kunskapsunderlag. Det behövs också en extern, oberoende granskning. Kommunerna, landstingen, staten och EU behöver alla oberoende resursstarka granskningsorgan som befinner sig på armlängds avstånd från den politiska makten. När vi talar om oberoende är det med samma innebörd som när det gäller domstolar och Riksbanken. Oberoendet är inte ovillkorligt; ytterst stiftar riksdagen grundlagen och bestämmer därmed ramarna. Men inom dessa ramar kan offentliga organ ges administrativt, finansiellt och personellt oberoende. Sådant oberoende är speciellt viktigt för revisionsorgan.

Varken kommuner eller stat respekterar behovet av att hålla sig med både intern och (oberoende) extern revision. De politiskt ansvarigas möjligheter att utkräva ansvar av förvaltningen blir lidande, liksom medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar av de politiskt ansvariga. Vad gäller förvaltningen av statliga medel är problemet särskilt uppenbart när det gäller institutioner i

gränsområdet mellan statlig och annan verksamhet, såsom försäkringskassor och arbetslöshetskassor. Båda typerna av kassor hanterar stora flöden av offentliga medel men är inte underkastade samma krav på rapportering och granskning som myndigheterna.

Granskningsproblemet accentueras av att vissa organ är revisionsorgan till namnet men inte till gagnet. Både riksdagens och kommunernas revisorer kan i och för sig fylla betydelsefulla uppgifter, men de bör inte förväxlas med yrkesmässig revision. Riksdagens revisorer utgörs av nuvarande och förutvarande riksdagsledamöter med stöd av ett mindre kansli. Den kommunala revisionen ombesörjs delvis av förtroendevalda, vilket i praktiken innebär att politikerna reviderar sig själva. Sverige framstår i själva verket som unikt bland utvecklade demokratier i sin avsaknad av oberoende granskningsorgan. Detta är bakgrunden till de förslag som i dag allt oftare framförs om att inrätta en särskild politiskt oberoende Riksrevision med riksdagen som huvudman efter samma linjer som Riksbanken. En del av de resurser som i dag disponeras av RRV kan då flyttas över till det nya organet. Återstoden blir ett mer utpräglat internt revisionsorgan för regeringen. Det är viktigt att den nya Riksrevisionen ges reella möjligheter att självständigt planera och utföra sin granskning av den statliga verksamheten. Det är vidare av stor betydelse att revisionsrapporterna läggs fram för offentligheten och blir föremål för debatt och ställningstagande av riksdagen. Lika angeläget är det att kommuner och landsting förses med en oberoende yrkesrevision, kompletterat med ett nationellt Kommunrevisionsverk.

Det brister också när det gäller faktaunderlag inför nya beslut. Brister i konsekvensanalys begränsar riksdagens möjligheter att leva upp till sin uppgift att bedöma de troliga konsekvenserna av föreslagna åtgärder. Situationen tycks inte ha blivit bättre med åren. Många offentliga utredningar bedrivs under stor tidspress och utmynnar i otillräckligt analyserade förslag; i vissa fall förefaller det vara fråga om rena beställningsarbeten.

Stora investeringar i infrastruktur genomförs ofta utan större hänsyn till förväntad samhällsekonomisk avkastning eller miljöeffekter. Tunneln genom Hallandsåsen och Botniabanan är två av många exempel. Bristande granskning av de samhällsekonomiska verkningarna av olika regleringar gör det också svårt för väljarna att utkräva ansvar. Detsamma gäller för de tiotals miljarder som förbrukas inom arbetsmarknadspolitiken. Kontinuerliga förändringar i skatter och socialförsäkringar genomförs också re-

gelbundet utan analys av de samhällsekonomiska konsekvenserna, även om det just på dessa områden finns exempel på noggranna expertstudier, såsom när det gäller 1990–91 års skattereform och den pensionsreform som under stor vånda manglats fram.

Andra länder kan ge idéer om hur riksdagens kunskapsunderlag skulle kunna förbättras. Vi har särskilt pekat på den amerikanska kongressens organ för konsekvensanalys, *Congressional Budget Office* (CBO), som har till uppgift att förse kongressen med aktuellt och opartiskt beslutsunderlag. Det finns goda skäl för de svenska folkvalda att ta ett liknande initiativ. Genom att ge rapporterna från ett sådant organ en framskjuten plats i riksdagens behandling av olika lagförslag höjer man kvaliteten på den ekonomisk-politiska debatten.

Bristen på insyn och granskning är också välkänd på EU-nivå – både när det gäller revision av pågående verksamhet och faktaunderlag för nya beslut. Denna svaghet är en viktig förklaring till att oegentligheter i EU inte uppdagats förrän på ett sent stadium. Kommissionens avgång våren 1999 illustrerade i blixtbelysning det akuta behovet av bättre revision och ökad insyn i EU. Men ännu viktigare från allmän välfärdssynpunkt är ineffektivitet vid lagstiftning och administration, såsom användningen av olika slag av bidrag från EU. Det är också viktigt att anmärkningar och förslag från Revisionsrätten inte faller platt till marken utan att de leder till åtgärder. Europaparlamentet bör ges utökade möjligheter till sanktioner om åtgärder inte vidtas.

7.3 Ansvarsutkrävande

Vi har i de tidigare kapitlen skisserat ett antal reformer som skulle underlätta för väljarna att utkräva ansvar av de förtroendevalda. När det gäller EU har förslagen om ett tvåkammarsystem och införande av parlamentarism ett sådant syfte. Vad Sverige beträffar har vi velat blåsa liv i debatten om en övergång till majoritetsval, bland annat för att skapa klarare regeringsalternativ och därmed tydliggöra ansvaret för den förda politiken. Sannolikheten för uppkomsten av minoritetsregeringar skulle minska och därmed skulle regeringarna få bättre förutsättningar att fylla sin konstitutionella uppgift att styra riket. Ett annat syfte är att öka ansvaret för enskilda politiker inför väljarna. Ett tredje skäl är att skapa större omvandlingstryck inom partierna. Vi är på det klara med de nackdelar som är förknippade med majoritetsval,

exempelvis att en minoritet bland väljarna kan få majoritet i parlamentet och att olika samhälls- och åsiktsgrupper får dålig representation. Dessutom försvåras nyetablering av politiska partier. Men mot bakgrund av förändringarna i den ekonomiska politikens villkor finns det goda skäl till en ny diskussion av för- och nackdelar med en sådan reform av valsystemet.

På kommunal nivå är argumenten för majoritetsval väl så starka som på riksnivå. Lokala folkomröstningar på medborgarnas initiativ skulle också kunna användas som ett verksamt instrument för att öka medborgarnas direkta inflytande i enskilda sakfrågor. Obligatoriska och beslutande folkomröstningar om skatteförändringar skulle ge kommuninvånarna ett större direkt inflytande. Väljarnas möjligheter att utkräva ansvar i kommunerna skulle också öka om man övergick till direktvald borgmästare; i kommuner med ett enda kommunalråd skulle denne då ersättas av en borgmästare med eget folkligt mandat. En direktvald borgmästare kan dock inte förenas med kommunal parlamentarism; dessa är två alternativa sätt att uppnå en bättre koppling mellan makt och ansvar i kommunpolitiken.

Den enskilda individen kan få mer makt över sin egen situation genom valfrihet mellan olika alternativ. Detta förutsätter konkurrens mellan producenterna av de tjänster som fortfarande nära nog monopoliseras av den offentliga sektorn. Servicechecker för skola och barnomsorg är alltmer använda metoder att bryta dessa monopol och att därmed ge ökad valfrihet och fler *exit*-alternativ åt den enskilda individen på dessa områden – den så kallade kundvalsmodellen. Försäkringar kan åstadkomma något liknande inom sjukvård och äldreomsorg.

Men det finns inte bara outnyttjade *exit*-mekanismer. Man kan också förstärka medborgarnas *voice*. Den nya informationsteknologin erbjuder utomordentliga möjligheter, eftersom enskilda individer till låga kostnader kan framföra sina egna synpunkter och jämföra dem med andras, exempelvis när det gäller personliga erfarenheter av hur olika offentliga institutioner sköter sina uppdrag. Medborgarkontrakt enligt engelsk modell skulle också kunna förstärka medborgarens möjlighet att hävda sin rätt och eventuellt utkräva rättsligt ansvar av offentliga producenter och myndigheter.

Just de rättsliga möjligheterna att klaga över myndigheters beslut är en annan viktig del av individens makt och rättssäkerhet. Den oklara maktfördelningen mellan politik, förvaltning och domstolsväsende i Sverige innebär att det på många områden är

ovisst vem som har rätt att klaga över vad och till vilken instans. Förvaltningsdomstolarna, som i Sverige har huvudansvaret för att pröva överklaganden av myndigheternas beslut, har en diffus roll eftersom domstolarna inte endast bedömer beslutens laglighet utan även deras lämplighet. Individernas rättstrygghet skulle stärkas genom en tydligare rollfördelning mellan politiker, tjänstemän och domare.

7.4 Framtiden

Eftersom många brister i den ekonomiska politiken kan lokaliseras till den politiska processen har vi koncentrerat vår analys och våra förslag till det politiska systemet. Att lösa samhällsproblem genom konstitutionella reformer kan dock vara förknippat med problem. En utförlig katalog över konkreta förslag att förändra det politiska systemet kan leda till inkonsistenser; ett visst förslag kan komma i konflikt med något annat. Vissa reformförslag kan ses som alternativ till andra, medan andra är komplement. Institutionella reformer kan också få sidoeffekter som är svåra att överblicka. Själva genomförandet kan dessutom skapa svårigheter; varje omställning kan leda till nya problem.

Men även overksamhet beträffande de politiska institutionernas utformning innebär problem. Att behålla *status quo* är också uttryck för ett val. Enligt vår mening innebär det i dag större risker att förhålla sig passiv än att reformera politikens spelregler. Orsaken är att politikens förutsättningar har förändrats i viktiga avseenden under de senaste decennierna.

När vi pekar på det nära sambandet mellan ekonomi och politik har vi inga illusioner att förhållandet dem emellan någonsin skulle kunna bli fullständigt harmoniskt. Det kommer alltid att finnas en spänning mellan å ena sidan marknadens krav på konkurrens, avkastning och anpassning till konsumenternas differentierade önskemål, och å andra sidan demokratins krav på medborgarförankring, formella rättsregler och kollektiva lösningar. Men marknad och demokrati har också släktdrag. Båda sektorerna bygger på det öppna samhällets idé om friheten att pröva nya alternativ och ytterst låta individerna bestämma genom egna val. Sålunda måste både ekonomiska och politiska system bedömas efter sin förmåga att ge enskilda individer inflytande och valmöjligheter, att begränsa maktmissbruk och att utkräva ansvar av dem till vilka individerna delegerat makt.

För att konkretisera vår diskussion av problem och brister i det

politiska systemet har vi inte nöjt oss med analys utan också föreslagit ett antal reformer. I motsats till vår tidigare utredning (SOU 1993:16) finns i föreliggande rapport inga förslag till förändringar i den ekonomiska politiken. Vi nöjer oss med förslag till reformer av institutioner och spelregler i det *politiska systemet* i avsikt att förbättra villkoren för en ansvarsfull ekonomisk politik i väljarnas långsiktiga intresse.

Att lägga fram sådana reformförslag för den offentliga sektorn förutsätter naturligtvis att man utgår från vissa värderingar, antingen man är medveten om dem eller inte. Vi baserar våra förslag på den grundläggande värderingen att det är önskvärt att öka individens makt både som väljare och som brukare i den offentliga sektorn. Vi menar att de demokratiska institutionernas legitimitet ytterst vilar på deras förmåga att tillfredsställa de enskilda medborgarnas önskemål.

Demokratins institutioner skiljer sig förvisso från det ena landet till det andra. Varje stat söker sig över tiden fram mot sin egen metod att förverkliga demokratins principer. Vår uppgift har varit att genomlysa Sveriges politiska institutioner och att visa på alternativa vägar framåt i denna sökprocess. I själva verket krävs det inte särskilt mycket fantasi för att finna intressanta alternativ. Andra utvecklade demokratier uppvisar en rik provkarta på olika möjligheter. Det enda förvånande är att intresset i Sverige för andra länders erfarenheter är så begränsat. Vi har velat bidra till det offentliga samtalet genom att ta upp fördelar och nackdelar med reformer av politiska institutioner. Syftet med våra förslag är att skapa nya villkor för ekonomi och politik.

7.5 Sammanställning av förslagen

Staten:

1. *Utred en reformering av valsystemet*
   Gör en förutsättningslös offentlig utredning om fördelar och nackdelar med att övergå till majoritetsval. Syftet med en eventuell reform är att stärka väljarnas inflytande över regeringsbildningen, stärka ansvaret för enskilda politiker och att öka regeringens handlingskraft.

2. *Inför konstruktivt misstroendevotum*
En riksdagsmajoritet som önskar fälla regeringen måste erbjuda ett konkret regeringsalternativ. Syftet är att stärka regeringens handlingskraft.

3. *Gå över till positiv parlamentarism*
Inför regeln att varje nyvald riksdag genom en förtroendeomröstning måste godkänna regeringen. Syftet är att befrämja majoritetsregeringar. Liksom förslag 2 blir detta mindre angeläget vid en eventuell övergång till majoritetsval.

4. *Inrätta ett organ för att granska förslag till riksdagen*
Inrätta en motsvarighet till amerikanska Congressional Budget Office (CBO), riksdagens utredningskontor. Organet skall vara fristående, men underställt riksdagen, och ha en flerårsbudget. Uppgiften är att förhandsgranska de samhällsekonomiska konsekvenserna av propositioner och motioner.

5. *Skärp prövningen av lagars grundlagsenlighet*
Lagrådets förhandsgranskning av lagförslag bör göras obligatorisk. Om utslaget också skall göras bindande, krävs att granskningen utförs av en hög rättslig instans.
Prövningen av regeringsbeslutens grundlagsenlighet bör förstärkas genom att »uppenbarhetskravet« tas bort ur regeringsformen. Om »uppenbarhetskravet« också skall avskaffas vid lagprövning av riksdagens beslut krävs att prövningen även i detta fall utförs av en hög rättslig instans.

6. *Dela upp granskningen av statens verksamhet på tre organ*
Ersätt RRV med två organ. Det första är ett oberoende revisionsorgan som skall granska den offentliga verksamheten i medborgarnas intresse. Riksdagen bör vara huvudman, men organets självständighet bör ges en konstitutionell garanti, med chefsförordnanden och en garanterad budget som båda är längre än en valperiod. Revisionsrapporterna måste ha en väl definierad mottagare, som får ansvar för att riksdagen tar ställning till rapporternas innehåll.
Det andra organet blir regeringens internrevision av förvaltningen, förlagt till regeringskansliet.
Riksdagsrevisorerna, det tredje organet, omvandlas till en riksdagens granskningsnämnd och ges ökade resurser för att bevaka att riksdagens beslut förverkligas.

7. *Avpolitisera rekryteringen till chefstjänster*
   Uppfyll grundlagens krav på förtjänst och skicklighet. Chefstjänster i ämbetsverken skall tillsättas efter offentlig utlysning. Låt riksdagen fråga ut kandidaterna vid offentliga förhör där också oberoende sakkunniga deltar. Syftet är att upprätthålla principen om självständiga ämbetsverk.

8. *Renodla maktfördelningen mellan regeringskansli och myndigheter*
   Regeringskansliet skall vara en strategisk ledning för statsförvaltningen och inte dela ut bidragsmiljarder.

9. *Avkorporatisera a-kassorna och infoga alla försäkringskassor i statsförvaltningen*
   Bryt kopplingen mellan intresseorganisationer och myndighetsutövning. Renodla ansvaret för arbetslöshetskassor och försäkringskassor. Så länge försäkringarna är statligt finansierade bör de ingå i den statliga myndighetsorganisationen för att garantera likabehandling och oberoende granskning.

Kommunen:

10. *Staten skall finansiera statliga åtaganden*
    Överför finansieringsansvaret från kommunerna till staten på de områden där staten i allt väsentligt bestämmer det offentliga åtagandets omfattning och inriktning. Stärk den statliga granskningen av producenterna på dessa områden – både från tillsynsmyndigheternas och riksrevisionens sida – oavsett om produktionen sker i offentlig eller privat regi. Ge kommunerna möjlighet att tilläggsfinansiera på de områden där en lokal majoritet önskar detta. Syftena är att låta makt och ansvar följas åt samt att minska behovet av mellankommunal utjämning.

11. *Stärk den kommunala självstyrelsen*
    Öka kommunernas makt över verksamheten på de områden som inte omfattas av ovanstående förslag. Förtydliga grundlagens paragraf om den kommunala självstyrelsen. Tvister om kompetensen mellan stat och kommun skall avgöras av oberoende rättslig instans.

12. *Klargör kommunernas finansiella rörelseutrymme*
Låt kommunerna antingen fritt bestämma över utdebitering eller inför ett permanent skattetak med utrymme för en fri sektor. På sikt kan andra kommunala skattebaser övervägas. Låt kommunerna själva ansvara för uppbörden av kommunalskatten.

13. *Stäng kommunakuten*
Avveckla anslaget på statsbudgeten för stöd till kommuner med ekonomiska problem. För de kommuner som inte klarar att ansvara för sina ekonomiska åtaganden tillgrips tvångsförvaltning och finansiell rekonstruktion under statlig ledning. Syftet är att slå vakt om kommunernas finansiella ansvar.

14. *Inför en kommunal revision värd namnet*
Inför en kommunal revision som uppfyller professionens krav på självständighet och kompetens. Inrätta vidare ett nationellt kommunrevisionsverk med uppgift att övervaka kommunernas egen revision och att ansvara för effektivitetsrevisionen av den kommunala verksamheten. Syftet är att göra revisionen till ett instrument för att påvisa ineffektivitet och genom jämförelser stimulera kostnadsmedvetandet.

15. *Inför beslutande lokala folkomröstningar*
Ge beslutande lokala folkomröstningar en mer framskjuten roll. De skall vara obligatoriska före beslut om ändring av den kommunala utdebiteringen, dock ej då kommunen står under tvångsförvaltning.

16. *Underlätta det politiska ansvarsutkrävandet i kommunerna*
En väg mot stärkt politiskt ansvarsutkrävande är att införa lagstadgad kommunal parlamentarism – majoriteten i fullmäktige tillsätter kommunstyrelse. En alternativ väg är att införa en direktvald högsta förvaltningschef (borgmästare).

EU:

17. *Skapa en författning för EU*
Skapa en konstitution bestående av ett koncist grundfördrag som beskriver medborgarnas rättigheter och EU:s institutionella ramverk. Syftet är att skapa en »normal« hierarki av rättsregler för att ersätta den svåröverskådliga ansamlingen av traktater, di-

rektiv, förordningar och andra rättsakter, som i dag gör det omöjligt för medborgarna att förstå hur EU fungerar.

18. *Ge EU en dubbel kompetensstruktur*
Låt ett antal politikområden, obligatoriska för alla EU-medlemmar, bilda en gemensam grund med betydande inslag av överstatligt beslutsfattande. Tillåt även frivilligt mellanstatligt samarbete mellan grupper av EU-länder på andra politikområden – så kallade öppna partnerskap. Syftet är att tillgodose kravet på stabilt samarbete inom EU:s kärnområde utan att för den skull förhindra initiativ på andra områden.

19. *Stärk Europaparlamentet*
För att minska avståndet mellan medborgare och beslutsfattare bör parlamentet få mer att säga till om. Parlamentets medbeslutanderätt (med ministerrådet) bör därför utvidgas till fler områden inom EU:s grundfördrag. Ett gemensamt valsystem för alla EU-länder bör skapas, där proportionalitet på EU-nivå befrämjar uppkomsten av alleuropeiska partier. Syftet är att åstadkomma lagstiftande institutioner i form av ett tvåkammarsystem med ministerrådet som senat och det nuvarande Europaparlamentet som representanthus.

20. *Omvandla EU-kommissionen till en regering*
Dra en skarpare gräns mellan regeringsmakt och förvaltning. Kommissionens roll bör renodlas till en styrande makt under politiskt ansvar. Antingen bör parlamentet få möjlighet att genom misstroendeförklaring avsätta enskilda medlemmar av kommissionen (parlamentarism), eller också bör kommissionens ordförande väljas direkt av folket (presidentstyre). Syftet är att minska det demokratiska underskottet genom att skapa klara mekanismer för att utkräva politiskt ansvar.

21. *Försvaga den nationella representationen i ECB:s styrelse*
Minska antalet nationalbankschefer i ECB:s styrande råd (*Governing Council*), genom ett system med roterande mandat. Stärk Europaparlamentets makt över utnämningarna till direktionen (*Executive Board*).

22. *Öppna EU:s beslutsprocess*
    Offentlighetsprincipen, inklusive meddelarfrihet för tjänstemän, måste få full tillämpning i hela unionen. De slutna rådssammanträdena ersätts av öppna senatsmöten.

23. *Skärp granskningen av EU:s administrativa organ*
    Den verkställande maktens internrevision bör förbättras. Europaparlamentet måste få ett större ansvar för den politiska granskningen av EU:s verksamhet, vilket fordrar större egna utredningsresurser. Revisionsrätten spelar en viktig roll som oberoende granskningsorgan i de europeiska medborgarnas tjänst, men sanktionsmekanismerna behöver stärkas.

Individen:

24. *Stärk hushållens makt över utbildning och barnomsorg*
    Slå vakt om friskolereformen. Ge hushållen valfrihet också bland de offentliga skolorna. Skapa valfrihet också inom barnomsorgen med en dagispeng, det vill säga en motsvarighet till skolpengen, som ger föräldrarna rätt att fritt välja mellan olika offentliga och privata producenter av barnomsorg.

25. *Pröva individuella försäkringar inom sjukvård och äldrevård*
    Skapa förutsättningar för ett system av rikstäckande och konkurrerande hälsovårdsorganisationer (liknande amerikanska HMO), som ersätter landstingen i rollen som förmedlare och beställare av vård. Landstingen kan därmed avvecklas som politiska organ. Inrätta också en generell äldrevårdsförsäkring. Sjuk- och äldrevårdsförsäkringarna skall vara obligatoriska.

26. *Förbättra informationen om offentligt finansierade tjänster*
    De statliga tillsynsmyndigheterna och den oberoende riksrevisionen åläggs att ta fram en fullgod information om de offentligt finansierade tjänsterna. Med större mångfald i utbudet behövs opartisk information som underlättar medborgarnas val mellan olika producenter av offentligt finansierade tjänster.

27. *Inför medborgarkontrakt i kommunerna*
    Medborgarkontrakt bör specificera kommunernas åtagande gentemot kommuninvånarna och vara så tydliga att de kan ligga till grund för rättsligt ansvarsutkrävande.

28. *Avgränsa och stärk domstolarnas makt*
Domstolarna skall endast ha rätt att pröva de offentliga beslutens laglighet, inte deras lämplighet. Genom att överklaga till domstol skall den enskilde kunna ställa tjänstemän och förtroendevalda inför rättsligt ansvar. Lämplighetsprövning får ske inom berörda yrkeskårer. De statliga tillsynsmyndigheterna skall därför ha ansvar för att det finns en professionellt sammansatt ansvarsnämnd på sina respektive förvaltningsområden.

29. *Stärk domstolarnas oberoende och skydda deras resurser*
Resursbrist skall inte få rättfärdiga inskränkningar i rätten till överklagande eller rimlig kvalitet i handläggning av ärenden. Rättssäkerheten kräver att tillräckliga resurser finns inom rättssystemet, den offentliga sektorns kärnområde.

30. *Avpolitisera domstolarnas nämndemän*
Behåll ett lekmannainslag i domstolarna, men avskaffa systemet med partivalda nämndemän. Bredda underlaget genom att utse nämndemän genom lottning i en pool av personer som har eller har givits en tillfredsställande kunskapsbakgrund.

Författarna

ASSAR LINDBECK är professor i nationalekonomi vid Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms Universitet och forskare vid IUI. Han har under senare år framför allt forskat om arbetslöshet (den s.k. insider–outsider-teorin), välfärdsstat, omorganisation av företag och samspelet mellan ekonomiska incitament och sociala normer.

PER MOLANDER är tekn.dr och forskningsledare vid SNS med ansvar för forskning om den offentliga sektorn. Han har tidigare varit huvudman vid Finansdepartementets budgetavdelning och ansvarig för reformeringen av den statliga budgetprocessen.

TORSTEN PERSSON är professor i nationalekonomi och chef för Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet, samt Centennial Professor vid London School of Economics. Hans forskning under senare år har bland annat behandlat kopplingen mellan politiska institutioner och ekonomisk politik.

OLOF PETERSSON är professor i statskunskap och forskningsledare vid SNS med ansvar för SNS Demokratiråd och SNS författningsprojekt. Har tidigare varit ledare för valundersökningarna och ordförande för maktutredningen.

BIRGITTA SWEDENBORG är Ph.D. i nationalekonomi och forskningsledare vid SNS. Hon har forskat kring internationella investeringar, internationella prisskillnader, regleringars effekter och politisk ekonomi. Hon ansvarade inom SNS för NBER-rapporten 1995.

Referenser

Ahlbäck, S. (1999): *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 131.

Ahlstrand, I. (1995): *Från särintresse till allmänintresse. Om beslutsunderlagets centrala betydelse med exempel från Öresundsbron och Dennispaketet*. SNS Förlag, Stockholm.

Andersson, S. (1999): *Hederlighetens pris. En ESO-rapport om korruption*. Ds 1999:62.

Arvidsson, G. och Jönsson, B. (1997): *Politik och marknad i framtidens sjukvård*. SNS Förlag, Stockholm.

Begg, D. m.fl. (1993): *Making sense of subsidiarity*. CEPR, London.

Bentzel, R., Lindbeck, A. och Ståhl, I. (1963): *Bostadsbristen – En studie av prisbildningen på bostadsmarknaden*. IUI, Stockholm.

Bergman, S-E. (1999): *Icke vinstsyftande sjukhus i andra länder*. Landstingsförbundets förlag.

Bjurek, H., Gustafsson, B., Kjulin, U., Kärrby, G. (1996): »Efficiency and quality when providing public child care in Sweden«, *Scandinavian Journal of Educational Research* 40(3), 217–238.

Björklund, A. (1993): »Measuring labour market measures«, *Effects and measuring of effects of labour market policy initiatives*. Ministry of Labour, Köpenhamn.

Bolin, O., Meyerson, P-M. och Ståhl, I. (1984): *Makten över maten*. SNS Förlag, Stockholm.

Bolin, O. och Swedenborg, B. (red.) (1992): *Mat till EG-pris*. SNS Förlag, Stockholm.

Borge, L-E. och Rattsö, J. (1995a): »Demographic shift, relative costs and the allocation of public consumption in Norway«, *Regional Science and Urban Economics* 25, 705–726.

Borge, L-E. och Rattsö, J. (1995b): »Local government service production: The politics of allocative sluggishness«, *Public Choice* 82, 135–157.

Brennan, G. och Buchanan, J. (1980), *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge University Press, Cambridge.

Buchanan, J. (1965): »An economic theory of clubs«, *Economica* 32, 1–14.

Carling, K., Holmlund, B., Vejsin, A. (1999): »Do benefit cuts boost jobs finding?«, IFAU *Working Paper* 1999:8.

Cassel, F. (1999): *Om behovet av kommunal revision*. Bakgrundsrapport till Ekonomirådets rapport 2000.

Coase, R. (1937): »The Nature of the Firm«, *Economica* 4, 386–405.

Commission Report 1981/769: *Final report from the Commission to the Council on the first programme of pilot schemes and studies to combat poverty*. Commission of the European Communities, Bryssel.

Dahlberg, M. och Forslund, A. (1999): »Direct displacement effects of labour market programmes: the case of Sweden«, IFAU, *Working Paper* 1999:7.

Dahlberg, M. och Johansson, E. (1999): »On the vote purchasing behavior of incumbent governments«. Stencil, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala Universitet.

Dahlberg, M., och Pettersson, P.(1999): »Decentralization, fiscal discipline, and the bailout problem. The case of Sweden«. Stencil, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala Universitet.

Delli Carpini, M.X. och Keeter, S. (1989): *What Americans know about politics and why it matters*. Yale University Press, New Haven.

Dewatripont, M. m.fl. (1999): *EU:s framtida struktur. En gemensam grund och öppna partnerskap*. SNS Förlag, Stockholm.

Dixit, A. (1996): *The making of economic policy: A transactions costs politics perspective*. MIT Press, Cambridge.

Domstolsverket (1998): *Årsredovisning*.

Downs, A. (1957): *An economic theory of democracy*. Harper and Row, New York.

Ds Kn 1981:12. *Medborgarna och kommunerna*. Rapport 5 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen.

Ds 1998:57. *Kommittéerna och bofinken: Kan en kommitté se ut hur som helst?* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

DuRietz, G. (1999): »Marginaleffekter genom återgång till skattereformen och med SAF:s skatteförslag« memo.

Esaiasson, P. och Holmberg, S. (1996): *Representation from above. Members of parliament and representative democracy in Sweden*. Aldershot, Dartmouth.

EU (1999a): *Anklagelser rörande bedrägerier, bristfällig förvaltning och svågerpolitik inom Europeiska kommissionen*. Första rapporten om reformering av kommissionen, Oberoende expertkommittén, 15 mars 1999.

EU (1999b): *Bristfällig förvaltning, oegentligheter och bedrägerier. Analys av nuvarande rutiner och förslag till åtgärder*. Andra rapporten om reformering av kommissionen, Oberoende expertkommittén, 10 september 1999.

Europs/DGV 1996: *Employment-Integra, A new separate strand of the employment community initiative*. Europs, Bryssel.

Favero, C. m.fl. (2000): *Monitoring the European Central Bank 2*. CEPR (under utgivning), London.

Feldt, K.-O. (1991): *Och alla dessa dagar*. Norstedts, Stockholm.

Forslund, A. och Krueger, A.B. (1997): »An evaluation of the Swedish active labor market policy: New and received wisdom«, i Freeman, R.B., Topel, R. och Swedenborg B. (red.), *The welfare state in transision. Reforming the Swedish model.* NBER, The University of Chicago Press, Chicago.

Fölster, S. (1997): »Taxes and Entrepreneurs« mimeo, IUI, Stockholm.

Gidlund, J-E. (1989): Bilaga till Förtroendeuppdragsutredningen (SOU 1989:108, Bil. 2).

Gilljam, M. och Holmberg, S. (1995): *Väljarnas val.* Fritzes, Stockholm.

Gulbrandsen och Lindbeck (1969): *Jordbruksnäringens ekonomi.* IUI, Stockholm.

Hart, O. (1995): *Firms, contracts and financial structure.* Oxford University Press, Oxford.

Hartley, T.C. (1999): *Constitutional Problems of the European Union*, Hart Publishing, Oxford.

Henrekson, M. (1999): »Drivkrafter för entreprenörskap, nyföretagande och företagstillväxt«, i Calmfors, L. och Persson, M. (red.): *Tillväxt och ekonomisk politik.* Studentlitteratur, Lund.

Henrekson, M. (1999): »Företagaren och den svenska modellen«, manus 25 september.

Henrekson, M. och Jakobsson, U. (2000): »Utlandsägande i stället för ägarlöshet«, *Ekonomisk Debatt* (kommande nummer).

Hirschman, A. (1970): *Exit, voice, and loyality.* Harvard University Press, Cambridge.

Hydén, L-C., Kyhle Westermarck, P. och Stenberg, S-Å. (1996): »Att besluta om socialbidrag«, *Socialvetenskaplig tidskrift* 3, 180–194.

Jakobsson, U., Bergman, L., Braunerhjelm, P., Fölster, S. och Genberg, H. (1999): *Vägen till välstånd. Konjunkturrådets rapport 1999.* SNS Förlag, Stockholm.

Jansson, J.O. och Nilsson, J.-E. (1989): »Spelar samhällsekonomiska kalkyler någon verklig roll i vägväsendet?«, *Ekonomisk Debatt* 2, 85–95.

Johansson, J. (1992): *Det statliga kommittéväsendet. Kunskap, kontroll, konsensus.* Stockholm Studies in Politics 41, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Kaase, M. och Newton, K. (1995): *Beliefs in government.* Oxford University Press, Oxford.

Kalseth, J. och Rattsö, J. (1995): »Spending and overspending in local government administration: A minimum requirement approach applied to Norway«, *European Journal of Political Economy* 11, 239–251.

Kalseth, J. och Rattsö, J. (1998): »Political control of administrative spending: The case of local governments in Norway«, *Economics and Politics* 10, 63–83.

Karlström, B. (1996): *Det omöjliga biståndet.* 2 uppl. SNS Förlag, Stockholm.

Kommunförbundet (1989): *Bestämma i eget hus*! Statsbidragssystem för bättre utjämning och större kommunal frihet. Svenska Kommunförbundet, Stockholm.

Kommunförbundet (1998): *Förändringar av kvalitet och produktivitet inom barnomsorg, skola och äldreomsorg*. Svenska Kommunförbundet, Stockholm.

Kommunförbundet (1999): *Konkurrens för fortsatt välfärd?* Svenska Kommunförbundet, Stockholm.

Konai, J. (1980): *Economics of Shortage*, North Holland, Amsterdam.

Laver, M. och Schofield, N. (1990): *Multiparty government. The politics of coalition in Europe*. Oxford University Press, Oxford.

Lewin, L. (1996): *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen*. Norstedts Juridik, Stockholm.

Lewin, L. (1998): »Majoritarian and consensus democracy: the Swedish experience«, *Scandinavian Political Studies* 21, 195–206.

Lidbeck, Å. (1999): *Hur gör man? Om sysselsättnings- och välfärdsreformer i fyra EU-länder*, Ds 1999:57.

Lijphart, A. (1999): *Patterns of democracy*. Yale University Press, New Haven.

Lindbeck, A. (1975): » Nationalstatens förändrade roll«, *Ekonomisk Debatt*, 5, s. 287-99.

Lindbeck, A. (1998): *Det svenska experimentet*. SNS Förlag, Stockholm.

Lindbeck, A. (1999): »Svensk ekonomisk tillväxt i internationellt perspektiv«, i Calmfors, L. och Persson, M. (red), *Tillväxt och ekonomisk politik*, Studentlitteratur, Lund.

Lindbeck A. och Wikström, S. (1999): »ICT and household-firm interaction«, mimeo, Institute for International Economic Studies, Stockholms Universitet.

Lindbom, A. (1995): *Medborgarskapet i välfärdsstaten: föräldrainflytande i skandinavisk grundskola*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala 123, Uppsala universitet.

Lively, J. (1975): *Democracy*. Blackwell, London.

LO (1999): *Arbetslöshetsförsäkringen i praktiken*. Rapport av Monika Arvidsson. Landsorganisationen, Stockholm.

Lundin, O. (1999): *Kommunal revision: en rättslig analys*. Iustus, Uppsala.

Mathiessen, L. (1971):«Finanspolitiken som stabiliseringspolitiskt instrument«, i Lundberg E. (red.) *Svensk finanspolitik i teori och praktik*. Stockholm.

Meiton Kuritzén, E. (1999): *Försäkringskassorna och rättssäkerheten,* Examensarbete i förvaltningsrätt. Stockholms universitet.

Mueller, D.C. (1996): C*onstitutional democracy*, Oxford University Press, Oxford.

Mundell, R. (1968): *International economics*. MacMillan, New York.

Murray, R. (1997): *Public sector productivity of Sweden*. Papers on Public Sector Budgeting and Management in Sweden 3, Budget Department, Swedish Ministry of Finance, Stockholm.

Myhrman, J. (1994): *Hur Sverige blev rikt*. SNS Förlag, Stockholm.

Norris, P. (1996): »Legislative recruitment«, i LeDuc, L., Niemi, R.G. och Norris, P. (red.) *Comparing democracies. Elections and voting in global perspective*. Sage, Newbury Park.

OECD (1994): *Health care reform: Controlling spending and increasing efficiency*. Economics Dept. No. 149, Paris.

OECD (1995): *Education at a glance*, OECD Indicators. Paris.

Pempel, T.J. (red.) (1990): *Uncommon democracies. The one-party dominant regimes*. Cornell University Press, Ithaca.

Persson, T., Roland, G. och Tabellini, G. (1999): »Hur långt skall EU centraliseras: Vad säger ekonomisk teori?«, i Swedenborg B. (red.), *Makten över politiken. Om konstitutionella spelregler och politikens innehåll*. SNS Förlag, Stockholm.

Persson T. och Tabellini, G. (1999): »The size and scope of government: Comparative politics with rational politicians«, 1998 Marshall Lecture, *European Economic Review* 43, 699–735.

Persson, T. och Tabellini, G. (2000): *Political economics: Explaining economic policy*, MIT Press, Cambridge (under utgivning).

Persson, T., Tabellini, G. och Trebbi, F. (2000): under utarbetande.

Peterson, T.G. (1999): *Resan mot mars. Anteckningar och minnen*. Bonniers, Stockholm.

Petersson, O. (1998): *Kommunalpolitik*. 3 uppl. Norstedts, Stockholm.

Petersson, O., Hermansson, J., Micheletti, M. och Westholm, A. (1996): *Demokrati och ledarskap. Demokratirådets rapport 1996*. SNS Förlag, Stockholm.

Petersson, O., Hermansson, J., Micheletti, M., Teorell, J. och Westholm, A. (1998): *Demokrati och medborgarskap. Demokratirådets rapport 1998*. SNS Förlag, Stockholm.

Petersson, O., von Beyme K., Karvonen L., Nedelmann B. och Smith, E. (1999): *Demokrati på svenskt vis. Demokratirådets rapport 1999*. SNS Förlag, Stockholm.

Petersson, O. och Söderlind, D. (1993): *Förvaltningspolitik*. Fritzes, Stockholm.

Pettersson, P. (1999): »Do parties matter for fiscal policy choices?« Mimeo, Institute for International Economic Studies, Stockholms Universitet.

Privata Affärer (1998): »Sveriges bästa kommun 1998«, nr 11/98.

Ranerup, A. (1999): »Elektronisk debatt i kommunal politik«, *IT i demokratins tjänst*, Demokratiutredningen, SOU 1999:117.

Rehnberg, C. och Garpenby, P. (1995): *Privata aktörer i svensk sjukvård*. SNS Förlag, Stockholm.

Riksdagens revisorer (1998): *Socialförsäkringens administration – kostnader och produktivitet*. Rapp. 1998/99:1.

Riksdagens revisorer (1999): *Skolverket och skolans utveckling*. Rapp. 1998/99:3.

Riksdagens revisorer (1999): *Utvecklingssamarbetet*. Förslag 1998/99: RR9.

Riksförsäkringsverket (1999): *Rättviseboken. Likformig och rättvis tillämpning av socialförsäkringslagstiftningen.*

Rojas, M. (1999): *Välfärd efter välfärdsstaten*. Timbro, Stockholm.

Ross, S.A. (1973): »The Economic Theory of Agency: The Principal Problem«, *American Economic Review* 63, 134–39.

Rothstein, B. (1999): »Fel på ideologiapparaten«, *Moderna Tider* 107, 33–38.

RRV 1996:60. *Effektiv ledning – förutsättningar för styrning och uppföljning inom socialförsäkrings- och arbetsmarknadsområdet.*

RRV 1997:34. *Skolan som statligt åtagande och RRVs effektivitetsrevision – en strategistudie.*

RRV 1998:63. *Riksrevisionsverkets roll och uppgift i ett historiskt och internationellt perspektiv.*

RRV 1999:28. *Miljarden som försvann – en granskning av kretsloppsprogrammet.*

RRV 1999:37. *De lokala investeringsprogrammen i praktiken – en uppföljning av kommunernas arbete.*

RRV 1999:39A. *Kontrollen inom välfärdssystem och inkomstbeskattning.*

Ruin, O. (1982): »Sweden in the 1970s: Policy-making becomes difficult«, i Richardson J. (red.) *Policy styles in Western Europe*. Allen & Unwin, London.

Salonen, T. (1997): *Övervältringar från socialförsäkringar till socialbidrag*. Meddelanden från Socialhögskolan 1997:8, Lunds Universitet.

SCB och Kommunförbundet (1998): *Vad kostar verksamheten i din kommun?* Statistiska Centralbyrån och Svenska Kommunförbundet, Stockholm.

SFS 1999:608. *Lag om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier och andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag.*

Skolverket (1996a): *Varför kostar elever olika? En analys av skillnader i kommunernas kostnader för grundskolan*. Skolverket, Stockholm.

Skolverket (1996b): *Att välja skola – effekter av valmöjligheter i grundskolan*. Skolverket, Stockholm.

SOU 1975:41. *Kommunal demokrati.*

SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport.

SOU 1993:16. *Nya villkor för ekonomi och politik*. Ekonomikommissionens rapport.

SOU 1996:64. *Försäkringskassan Sverige*. Betänkande av Utredningen om översyn av socialförsäkringens administration.

SOU 1996:129. *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen.*

SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten.* Slutbetänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen.

SOU 1997:118. *Delade städer.* Storstadskommittén. Stockholm.

SOU 1998:25. *Tre städer.* Slutbetänkande av Storstadskommittén. Stockholm.

SOU 1998:71. *Den kommunala revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument.*

SOU 1998:137. *Miljö i grund och botten. Erfarenheten från Hallandsåsen.* Slutrapport av Tunnelkommissionen.

SOU 1998:151. *Kostnadsutjämning för kommuner och landsting.*

SOU 1999:84. *Civilsamhället.* Demokratiutredningens forskarvolym 8.

Statskontoret 1998:20. *Kunskapslyftet som modell och metod: adhocrati eller byråkrati.*

Statskontoret 1999:21. *Det viktiga valet av verkschef – en jämförande studie av verkschefsutnämningar.*

Statskontoret 1999:32. *Vem ser efter arbetslöshetskassorna?*

Statstjänstemannen nr 8 1999. »Politikerna i minoritet«.

Stigler, G. J. (1972): »The theory of economic regulation«, *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, 3–21.

Strom, K. (1990): *Minority government and majority rule.* Cambridge University Press, Cambridge.

Strömberg, D. (1998): »Mass-media competition, political competition and public policy«. Mimeo, Princeton University.

Strömberg, L. och Westerståhl, J. (1983): *De nya kommunerna.* Libris, Stockholm.

Ståhl, I. och Wickman, K. (1992): *Riv bostadspolitiken!* SNS Förlag, Stockholm.

Söderström, L., Björklund, A., Edebalk P.G. och Kruse, A. (1999): *Från dagis till servicehus.* Välfärdspolitiska rådets rapport 1999. SNS Förlag, Stockholm.

Sörensen, R. (1995): »The demand for local government goods«, *European Journal of Political Research* 27, 119–141.

Wallin, G., Ehn, P., Isberg, M., och Linde, C. (1999): *Makthavare i fokus. Attityder och verklighetsuppfattningar hos toppskikten inom politik och förvaltning.* SNS Förlag, Stockholm.

Warnling-Nerep, W. (1995): *Kommuners lag- och domstolstrots.* Juristförlaget, Stockholm.

Warnling-Nerep, W. (1999a): *En introduktion till förvaltningsrätten.* 3 uppl. Norstedts Juridik AB, Stockholm.

Warnling-Nerep, W. (1999b): *Förhållandet mellan stat och kommun: Makt och ansvar.* Bakgrundsrapport till Ekonomirådets rapport 2000.

Veckans Affärer (1997): »Sveriges bästa kommun 1997«.

Vickrey, W. (1945):«Measuring marginal utility by reactions to risk«, *Econometrica* 13, 319–333.

Williamson, O. (1985): *The economic institutions of capitalism*. Free Press, Glencoe.

Åberg, C.J. (1997): *Ett svårskött pastorat*. SNS Förlag, Stockholm.

Dagens konjunkturuppgång betyder inte att alla problem är övervunna. De kvarvarande problemen i Sveriges ekonomi vittnar om brister i våra politiska institutioner. Bristerna bildar ett tydligt mönster: oklar maktfördelning, bristande granskning och svagt ansvarsutkrävande.

Politisk makt med oklart ansvar är årets rapport från SNS Ekonomiråd. Författarna ingick också i Ekonomikommissionen (mer känd som Lindbeckkommissionen), som 1993 kom med den uppmärksammade rapporten »Nya villkor för ekonomi och politik«. Ekonomirådet visar nu hur problemen med makt, granskning och ansvar återfinns på alla politiska nivåer, från EU över staten till landsting och kommuner. Problemen avspeglar sig i utformningen av den ekonomiska politiken, från stabiliseringspolitik till offentlig tjänsteproduktion.

Rapporten utmynnar i ett trettiotal konkreta förslag till reformer av Sveriges politiska institutioner. Dessa syftar till att förstärka medborgarinflytandet i demokratin och att skapa förutsättningar för en bättre ekonomisk utveckling.

SNS FÖRLAG

ISBN 91-7150-783-3
9 789171 507839